Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-39	Divers *Verschiedenes*	Ouverture de la session *Eröffnung der Session*				
2.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
3.	2023-GC-138	Election (autre) *Wahl (andere)*	Prolongation du mandat de juge de paix ad hoc Yannick Riedo *Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Friedensrichter Yannick Riedo*	Vote *Abstimmung*			
4.	2022-DAEC-177	Loi *Gesetz*	Loi sur le climat (LClim) *Klimagesetz (KlimG)*	1re lecture (suite) *1. Lesung (Forts.)*	Susanne Aebischer Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Nicolas Kolly Rapporteur-e de minorité / *Berichterstatter/-in der Minderheit* Marie Levrat Rapporteur-e de minorité / *Berichterstatter/-in der Minderheit* Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
5.	2023-DIAF-5	Décret *Dekret*	Naturalisations 2023 - Décret 2 *Einbürgerungen 2023 - Dekret 2*	Entrée en matière et lecture *Eintreten und Lesung*	Roland Mesot Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
6.	2015-DIAF-4	Loi *Gesetz*	Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) *Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Pierre-André Grandgirard Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
7.	2022-GC-182	Motion *Motion*	Entretien des forêts par une exploitation respectueuse *Unterhalt der Wälder durch naturnahe Bewirtschaftung*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Dominique Zamofing Auteur-e / *Urheber/-in* Benoît Glasson Auteur-e / *Urheber/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
8.	2023-GC-33	Motion *Motion*	Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg *Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Achim Schneuwly Auteur-e / *Urheber/-in* Nicolas Bürgisser Auteur-e / *Urheber/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
9.	2022-GC-158	Motion *Motion*	Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales *Einführung einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Marie Levrat Auteur-e / *Urheber/-in* Elias Moussa Auteur-e / *Urheber/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
10.	2022-DIAF-13	Rapport *Bericht*	Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93) *Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)*	Discussion *Diskussion*	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
11.	2016-DIAF-14	Rapport *Bericht*	Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84) *Einführung neuer Massmahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)*	Discussion *Diskussion*	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2022-CE-177 20 septembre 2022

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat (LClim)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent message à l'appui du projet de loi sur le climat. Le projet a été mis en consultation entre le 8 septembre et le 10 décembre 2021. Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Origine et nécessité du projet 2
1.1. Constat et nécessité d'agir 2
1.2. Cadre international 3
1.3. Cadre fédéral 4
1.3.1. La loi sur le CO_2 4
1.3.2. Révision de la loi sur le CO_2 5
1.3.3. Stratégie climatique à long terme de la Confédération 5
1.3.4. Initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» 6
1.3.5. Ordonnance relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques 6
1.4. Rôle des cantons 6
1.5. Programme gouvernemental fribourgeois 7
1.5.1. Législature 2017–2021 7
1.5.2 Législature 2022–2026 7
1.6. Objets parlementaires cantonaux 8
1.7. Climat et développement durable 9
1.8. Actions entreprises par l'Etat 9
1.8.1. Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques 9
1.8.2. Vers une politique climatique cantonale 10
1.9. Coûts de l'inaction et avantage de l'action 12
1.10. Pertinence d'une loi cantonale sur le climat 13

2. Organisation des travaux et principales propositions 14
2.1. Organisation des travaux 14
2.2. Consultation publique 14
2.2.1. Résultats 14
2.3. Principales modifications apportées à l'avant-projet 15
2.4. Principales propositions 16

3. Commentaires des dispositions 18

4. Commentaires des dispositions finales 29

5. Incidences financières et en personnel 30

6. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes 30

7. Effets sur le développement durable 31

8. Constitutionalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité 31
8.1. Constitutionalité 31
8.2. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité 32

1. Origine et nécessité du projet

Ce projet de loi sur le climat (LClim) vise à encadrer et à renforcer la politique climatique du canton de Fribourg. Il constitue la réponse à la motion 2019-GC-44 Julia Senti/ Christa Mutter – Base légale pour le climat et l'environnement, reçue favorablement par le Conseil d'Etat et prise en considération par le Grand Conseil (GC) en juin 2020.

Cette première partie du rapport explicatif revient sur les origines et la nécessité d'un tel projet. Après un examen politique et juridique attentif de la situation, il est en effet apparu essentiel au Conseil d'Etat de doter le canton d'une loi-cadre dans le domaine climatique. Outre la volonté de répondre à l'objet parlementaire susmentionné (point 1.6) et à un engagement fort de son programme gouvernemental (1.5), une telle position découle du constat de la nécessité d'agir à toutes les échelles pour lutter contre le réchauffement climatique (1.1) et éviter des coûts importants dus à l'inaction (1.9). L'analyse du cadre légal international (1.2) et fédéral (1.3), ainsi que des compétences et responsabilités des cantons en la matière (1.4), ont également plaidé en faveur d'une telle solution en montrant l'importance de l'échelle cantonale dans un système fédéral que connaît la Suisse.

L'état des lieux des actions actuellement menées dans le canton a, enfin, montré la pertinence d'élaborer une loi-cadre qui soit complémentaire aux nombreuses politiques sectorielles et intersectorielles contribuant déjà à l'atteinte des objectifs climatiques (1.7 et 1.8). Le présent projet de loi s'articule de ce fait avec toutes ces démarches, ainsi qu'avec le Plan Climat cantonal (abrégé ci-après Plan Climat ou PCC) mis en consultation en novembre 2020 et adopté en juin 2021. En venant les renforcer et les compléter sur différents aspects organisationnels, financiers et normatifs, il contribuera à l'atteinte des objectifs climatiques que s'est fixés le canton.

1.1. Constat et nécessité d'agir

Au cours des 150 dernières années, la Suisse a connu une hausse des températures de près de 2°C. En raison de sa situation géographique, elle connaît un réchauffement bien plus marqué que la moyenne planétaire qui se situe à environ 1°C: elle est donc particulièrement vulnérable. Les changements climatiques que nous vivons actuellement sont principalement causés par l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère terrestre. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[1], sur les 22 000 dernières années, la concentration atmosphérique de CO_2, l'un des principaux GES, n'a jamais augmenté aussi vite que durant le siècle passé[2]. Le Groupe d'experts a également confirmé, au travers des trois volets principaux de son 6e Rapport d'évaluation, que les activités humaines sont la principale cause du réchauffement global qui est constaté actuellement et qu'il est urgent d'agir en conséquence dès maintenant.

Les GES agissent comme une serre, d'où leur nom. Naturellement présents dans l'atmosphère, ils ont permis d'assurer les températures nécessaires au développement des écosystèmes et de la vie sur terre. Depuis la révolution industrielle toutefois, les rejets de GES ont augmenté de façon exponentielle en lien avec l'utilisation croissante de combustibles fossiles – notamment du charbon et du pétrole – comme sources d'énergie et de production dans l'industrie, ainsi qu'en raison de l'intensification de l'agriculture à l'échelle planétaire. La quantité de GES rejetée dans l'atmosphère dépasse les capacités d'absorption de la biosphère et constitue la cause essentielle de l'augmentation marquée des températures mesurées sur le globe[3].

En 2021, le GIEC a conclu, dans le premier volet du 6e Rapport d'évaluation avec certitude que l'activité humaine est la principale cause du réchauffement global constaté, particulièrement ces dernières décennies[4]. Ces hausses de températures induisent des modifications de l'ensemble des paramètres climatiques (température de l'air, précipitations, évènements météorologiques extrêmes, limite des chutes de neiges, etc.). Ces changements climatiques impactent à leur tour les régimes hydrologiques, la biodiversité et la société dans son ensemble.

Les 2e et 3e volets du rapport de 6e cycle, publiés en 2022[5], pointent quant à eux les conséquences de l'inaction et la nécessité toujours plus forte de prendre des mesures (plus)

[1] Le GIEC a été établi en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en vue de fournir aux responsables politiques des évaluations scientifiques périodiques concernant les changements climatiques, leurs incidences et les risques futurs, de même que de leur présenter des stratégies d'adaptation et d'atténuation (en anglais: *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC).*

[2] GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques.*
Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.–K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

[3] GIEC, 2014: *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

[4] IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press, 40 pp.

[5] IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.–O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.–O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 40 pp. Et IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf) (27.04.2022).

ambitieuses afin de s'adapter aux changements climatiques ainsi que de réduire les émissions de GES, mais également les possibilités d'agir qui existent déjà. Les impacts et les risques observés et prévus sont présentés au travers d'un atlas passant de l'échelle mondiale à un niveau plus régional, offrant ainsi des informations plus ciblées et précises pour les décideurs locaux et régionaux. Le 3e volet en particulier présente les coûts ainsi que les avantages économiques des mesures politiques de protection du climat et indique que les savoir-faire et les instruments nécessaires à la réduction de moitié des GES sont d'ores et déjà disponibles. Il est également démontré que «le volume de capitaux et de liquidités disponibles à l'échelle planétaire est suffisant pour atteindre le montant à investir. Tout dépendra de la clarté des signaux que donneront les gouvernements et la communauté internationale, notamment par l'adoption de mesures financières et de politiques plus fermes de la part du secteur public.». Ce même rapport indique également l'insuffisance des mesures prises jusqu'à lors et l'urgence d'infléchir la courbe des émissions de GES. En effet, celles-ci devraient atteindre leur pic avant 2025 pour limiter les catastrophes climatiques auxquelles nous commençons à être confrontés.[1]

Il est donc important à la fois de prendre des mesures à la source (réduction des émissions de GES) et, en parallèle, d'en limiter les impacts sur le terrain (adaptation aux changements climatiques) pour ainsi assurer une qualité de vie satisfaisante aux générations futures. Dans ce contexte, une action résolue apparaît indispensable, voire impérative, à tous les niveaux, de l'international au local. Le GIEC souligne à cet égard dans sa synthèse à l'attention des décideurs politiques que le renforcement des politiques publiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique et de ses effets[2]. Ceci est d'autant plus prégnant que le premier volet du 6e Rapport d'évaluation du GIEC (rapport du Groupe de travail I) estime que sans réduction immédiate et massive des émissions de GES, la limitation du réchauffement planétaire aux alentours de 1,5°C, ou même à 2°C, sera tout simplement hors de portée[3]. Le 3e volet, publié en avril 2022, explique que le monde se dirige vers un réchauffement de +3,2°C d'ici la fin du siècle sans un renforcement des politiques actuelles. Il est donc d'autant plus urgent pour l'ensemble des pays, y compris la Suisse, de relever le niveau de leurs ambitions.

1.2. Cadre international

Afin d'éviter les conséquences les plus dommageables des changements climatiques, 196 pays ont souscrit fin 2015 à un instrument contraignant connu sous le nom d'Accord de Paris[4]. Les trois principaux objectifs de l'Accord de Paris consistent à contenir le réchauffement mondial nettement en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, de préférence à 1,5°C, à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et à orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de GES.

L'Accord de Paris précise en particulier qu'un équilibre entre les sources d'émission et les puits de carbone doit être atteint dans la seconde moitié du siècle (art. 4 par. 1), définissant ainsi les grands axes des stratégies climatiques à long terme. Dans la continuité du principe de responsabilité commune mais différenciée posé par le Protocole de Kyoto de 1997, l'Accord de Paris appelle les pays développés à continuer à montrer la voie, notamment «en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus» (art. 4 par. 4) et en «mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources» (art. 9 par. 3). Cela étant, toutes les Parties à l'Accord de Paris sont notamment tenues de communiquer un objectif de réduction des émissions de GES appelé *contributions déterminées au niveau national* (CDN) (art. 4 par. 2).

La 26e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP26) s'est tenue à Glasgow du 31 octobre au 12 novembre 2021. À cette occasion, les Parties ont signé le Pacte de Glasgow pour le Climat qui convie à faire preuve de davantage d'ambition concernant la réduction des émissions et invite tous les pays signataires à revoir d'ici à la fin 2022 leurs objectifs de réduction (*CDN*) pour 2030. Dans le but de limiter le réchauffement à 1,5°C, il faut diminuer les émissions mondiales de 45% d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2010. Les Parties au Pacte sont donc appelés à revoir leurs ambitions à la hausse compte tenu des responsabilités, des capacités et du contexte qui leur sont propres. La Suisse étant un pays très développé, il est attendu d'elle qu'elle dépasse cet objectif de réduction de 45%.

Parallèlement à l'Accord de Paris, l'Agenda 2030 pour le développement durable marque aussi l'importance de la protection du climat. Adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, l'Agenda 2030 se décline en 17 objectifs de développement durable (ODD) dont la portée se veut universelle. La protection du climat fait l'objet d'un objectif propre (ODD 13), qui demande aux Etats de prendre

[1] IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf) (27.04.2022).

[2] IPCC, 2018: Summary for Policymakers, p. 30. In: *Global Warming of 1,5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.–O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. *World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.*

[3] IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf) (25.08.2021).

[4] Nations Unies, 2015: Accord de Paris, (https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (12.04.2021); [=Accord sur le climat; RS 0.814.012].

des mesures immédiates pour lutter contre les changements climatiques et leurs effets, et de les intégrer dans les politiques, les stratégies et les planifications nationales (objectif 13.2). La Suisse met principalement en œuvre l'Agenda 2030 par le biais de la Stratégie pour le développement durable[1].

L'objectif que l'Union européenne (UE) s'est fixé figure au cœur de son Pacte vert pour l'Europe, que la Commission européenne a présenté le 11 décembre 2019. Ce Pacte vert (Green Deal) européen entend fournir aux institutions de l'Union, en particulier à la Banque européenne d'investissement, un cadre économique, technique et légal pour la conduite d'investissements importants dans des infrastructures stratégiques et des activités économiques ayant un impact conséquent dans la lutte contre les changements climatiques et la gestion de ses conséquences[2]. Il est constitué d'un ensemble de mesures engageant l'UE avec comme objectif la neutralité climatique pour 2050[3]. Parmi les initiatives du Pacte vert, on trouve un paquet de propositions législatives appelé «Ajustement à l'objectif 55» (*Fit for 55* en anglais) qui concerne la révision de la législation principalement relative au climat, à l'énergie et aux transports et doit permettre d'atteindre l'objectif de réduction que l'UE s'est fixé d'au moins 55% des GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Présentées en juillet 2021 par la Commission européenne, ces propositions législatives sont en cours de discussion dans plusieurs domaines d'action, tels que l'environnement, l'énergie, les transports et les affaires économiques et financières[4]. Le second volet de ce Pacte est composé d'outils (stratégies, plans d'actions, mécanisme [financier et technique] pour une transition juste, etc.), présentés et adoptés successivement depuis janvier 2020 et portant sur des thématiques différentes mais complémentaires: biodiversité, industrie, transition juste [socialement], rénovation énergétique, forêts, etc.

Le 30 juin 2021 le Conseil de l'Union européenne, et avant lui le 24 juin 2021 le Parlement européen, par 442 voix pour, 203 contre et 51 abstentions, a adopté la loi européenne sur le climat[5]. Cette législation transforme en obligation contraignante l'engagement politique du Pacte vert européen[6], stipulant que l'UE deviendrait neutre sur le plan climatique d'ici 2050. Elle offre aux citoyens et entreprises de l'Union la sécurité juridique et la prévisibilité nécessaires pour planifier cette transition. Après 2050, l'UE visera des émissions négatives[7].

Des pays, comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Canada, les pays scandinaves, l'Afrique du Sud, ou les Etats-Unis par exemple, ont également soumis, conformément à l'Accord de Paris, des stratégies climatiques à long terme au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques. La plupart d'entre eux y réaffirment leur volonté d'abandonner largement, voire entièrement les énergies fossiles telles que le pétrole, le gaz naturel ou le charbon, ou d'arriver à zéro émission nette d'ici le milieu du siècle au plus tard.

1.3. Cadre fédéral

1.3.1. La loi sur le CO_2

La loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO_2 (loi sur le CO_2; RS 641.71) et l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO_2 (ordonnance sur le CO_2; RS 641.711) constituent les bases légales principales sur lesquelles se fonde la politique climatique de la Confédération. Elles définissent les objectifs, les instruments ainsi que les compétences relatives à la mise en œuvre et à l'exécution. Elles concrétisent, dans le droit national, les engagements internationaux en matière de politique climatique.

La loi sur le CO_2 du 23 décembre 2011 se concentre sur la réduction des émissions de GES jusqu'en 2020, conformément à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2014–2020).

Elle intègre également un objectif d'adaptation aux changements climatiques. Sur cette base, le Conseil fédéral a créé les conditions nécessaires à une adaptation coordonnée dès 2012 déjà. Sa stratégie d'adaptation présente les objectifs d'adaptation, décrit les défis majeurs et fixe des champs d'action prioritaires[8]. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le Conseil fédéral a arrêté en 2014 un premier plan d'action pour la période de 2014 à 2019[9]. Il a approuvé, le 19 août 2020, le deuxième plan d'action d'adaptation aux changements climatiques pour la période 2020–2025[10].

A cet instrument spécifique au climat s'ajoutent les mesures prises par la Confédération dans d'autres politiques secto-

[1] DFAE, 2020, Agenda 2030 de développement durable: 17 objectifs de développement durable, (https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html) (12.04.2021).

[2] Commission européenne, 2021: Un pacte vert pour l'Europe, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/european-green-deal_fr) (12.04.2021).

[3] Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Pacte vert pour l'Europe, (https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/) (16.05.2022).

[4] Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Ajustement à l'objectif 55, (https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/) (16.05.2022).

[5] Loi ensuite entrée en vigueur à partir du 29 juillet 2021.

[6] La loi européenne sur le climat est le 3e «volet» du Pacte vert, outre le paquet Ajustement à l'objectif 55 et les stratégies et autres instruments «sectoriels».

[7] Règlement (UE) 2021–1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), JO n° L 243 du 9 juillet 2021.

[8] Confédération suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: objectifs, défis et champs d'action: premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012, Berne (OFEV) 2012.

[9] Confédération suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: plan d'action 2014–2019: deuxième volet de la stratégie du Conseil fédéral du 9 avril 2014, Berne (OFEV) 2014.

[10] Confédération Suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: plan d'action 2020–2025, Berne (OFEV) 2020.

rielles et législations (notamment environnement, mobilité, eau, énergie, agriculture ou économie forestière et industrie du bois), qui contribuent également à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques[1].

1.3.2. Révision de la loi sur le CO_2

En ratifiant l'Accord de Paris le 6 octobre 2017, la Suisse s'est engagée à réduire d'ici à 2030 les émissions de GES de 50% par rapport à leur niveau de 1990.

La mise en œuvre de l'objectif de réduction de 50% d'ici 2030 au niveau national requiert une révision totale de la loi sur le CO_2. Le but de cette révision est notamment de contenir la hausse de la température mondiale nettement en dessous de 2°C, voire à 1,5°C, à accroitre la capacité d'adaptation et à rendre les flux financiers compatibles avec le climat (on retrouve ici les trois objectifs principaux de l'Accord de Paris).

Le 25 septembre 2020, une première révision de la loi a été adoptée par l'Assemblée fédérale. Soumise au référendum, elle a été refusée par le peuple en votation du 13 juin 2021.

Concernant la réduction des émissions, la révision de la loi sur le CO_2 du 25 septembre 2020 prévoyait de renforcer et compléter les dispositifs prévus dans la législation actuelle grâce à différents instruments pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030[2].

Concernant les aspects financiers, la loi révisée du 25 septembre 2020 prévoyait la création du Fonds pour le climat, dans le but notamment d'encourager les mesures issues du Programme Bâtiments, les mesures d'adaptations aux changements climatiques, ainsi que l'innovation en faveur du climat.

Ce refus du 13 juin 2021 en votation populaire doit être interprété comme un rejet des mesures proposées et non pas de la protection du climat, comme l'ont démontré les enquêtes réalisées à la suite de la votation[3]. Selon celles-ci, une majorité du peuple estime qu'il convient d'agir résolument contre les changements climatiques, car ces derniers causent de graves dommages et génèrent des coûts importants[4].

Afin d'éviter un vide réglementaire, le Parlement a décidé le 17 décembre 2021 de reconduire jusqu'à fin 2024 les instruments incontestés de la loi sur le CO_2 ainsi que l'objectif de réduction de la Suisse, suite à quoi, le Conseil fédéral a adopté la révision correspondante de l'ordonnance sur le CO_2[5].

Pour la période postérieure à 2024, le Conseil fédéral a mis en consultation du 17 décembre 2021 au 4 avril 2022 un nouveau projet de révision totale de la loi sur le CO_2[6].

Les incertitudes liées aux développements de la politique climatique nationale et à ses instruments, notamment en matière de financement, soulignent encore davantage la nécessité de la mise en œuvre de stratégies climatiques aux échelons cantonal et communal soutenue par un financement pérenne. Il est en effet primordial que chaque échelon fasse sa part en matière de protection du climat et d'adaptation dans ses domaines de compétences.

1.3.3. Stratégie climatique à long terme de la Confédération

L'Accord de Paris exige également de ses parties qu'elles élaborent une stratégie climatique à long terme. En 2019, dans le cadre des discussions de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil fédéral a annoncé sa décision de réviser à la hausse son objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2050, sur la base des nouvelles découvertes scientifiques[7]. Le 28 août 2019, il a précisé cet objectif et décidé que, d'ici 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de GES que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber et de stocker[8]. La quantité d'émission inévitable dans les secteurs de l'industrie, des déchets et de l'agriculture devront être neutralisées par la séquestration dans des puits de carbone naturels ou artificiels, ainsi l'objectif zéro émission nette devra être atteint d'ici à cette échéance. Avec cet objectif de zéro émission nette, le Conseil fédéral tient compte des derniers résultats scientifiques du GIEC, selon lequel il faudra déjà s'attendre à de graves répercussions pour l'être humain et la diversité des espèces avec un réchauffement moyen de 1,5°C[9].

---

[1] Cf. not.: Stratégie climat pour l'agriculture, OFAG 2011; Stratégie énergétique 2050, OFEN 2018; Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030); Politique forestière, OFEV (2013).

[2] Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la réduction de gaz à effet de serre (Loi sur le CO_2 révisée; FF 2020 7607).

[3] Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet de révision de la loi sur le CO_2 mis en consultation, p. 5 (17.12.2021).

[4] Pour un résumé des conséquences de ce refus populaire, cf. site internet de l'OFEV (https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/droit/totalrevision-co2-gesetz/mesures-qui-expireront.html) (09.08.2021).

[5] Pour plus d'informations sur cette révision: site internet de l'OFEV (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-88623.html) (10.08.2022).

[6] Pour plus d'informations sur cette révision: site internet de l'OFEV (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-86492.html) (10.08.2022).

[7] Priorités de la Suisse pour la 74e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

[8] Conseil fédéral, Communiqué du 28 août 2019: *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050,* in Confédération suisse, Berne (2019), (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html) (12.04.2021).

[9] GIEC, 2019: Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5°C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield].

Le Conseil fédéral a concrétisé cet engagement dans sa stratégie climatique à long terme du 27 janvier 2021, qui indique la voie à suivre pour atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050, et formule dix principes stratégiques que devront suivre les actions de la Confédération, des cantons et des communes en matière de politique climatique dans les années à venir[1]. Les Perspectives énergétiques 2050+ de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), publiées en automne 2020, constituent également une base importante pour la stratégie climatique de la Suisse[2].

1.3.4. Initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)»

Une initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» a été déposée le 27 novembre 2019 par l'Association suisse pour la protection du climat. Cette initiative vise à inscrire la protection du climat ainsi que l'objectif zéro émission nette d'ici à 2050 dans la Constitution fédérale[3]. Le Conseil fédéral a déposé un contre-projet direct à l'initiative le 2 septembre 2020[4].

Le 25 avril 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a adopté un contre-projet indirect à l'initiative sous forme d'une loi-cadre, dont les objectifs doivent être mis en œuvre à travers des lois définissant des mesures, en premier lieu de la loi sur le CO_2[5]. Le Conseil fédéral s'est prononcé sur le contre-projet indirect de la Commission par avis du 3 juin 2022[6]. Le 24 juin 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a également approuvé le contre-projet indirect à l'initiative populaire[7].

1.3.5. Ordonnance relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques

Un dernier apport de niveau fédéral à citer ici est la mise en consultation par le Conseil fédéral, le 30 mars 2022, de l'ordonnance d'exécution relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques. Cette ordonnance précise les dispositions du droit des obligations concernant le rapport sur les questions non financières et prévoit la mise en œuvre contraignante, par les grandes entreprises suisses, des recommandations du groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]), qui sont reconnues sur le plan international[8].

Le Conseil fédéral relève dans son rapport explicatif, que plus les risques et les effets des activités commerciales des grandes entreprises suisses sur le climat seront publiés de manière pertinente et comparable, plus les investisseurs, les clients, les assurés, les milieux politiques et les autorités de surveillance seront en mesure de prendre des décisions informées. Cela peut contribuer à orienter les flux financiers vers des activités plus compatibles avec le climat, conformément aux engagements internationaux pris par la Suisse, et donc à réduire les émissions de gaz à effet de serre[9].

1.4. Rôle des cantons

L'exécution de la loi sur le CO_2 relève principalement de la compétence de la Confédération, à l'exception notable des articles 9 (mesures s'appliquant aux bâtiments) et 41 (formation et formation continue), qui confèrent un rôle important aux cantons dans les domaines des mesures énergétiques pour les bâtiments et du conseil aux communes, entreprises et consommateurs.

Le fédéralisme helvétique et la transversalité de l'action en matière climatique renforcent encore le rôle des cantons et des communes. Les cantons ont, en effet, des compétences exclusives ou partagées dans toute une série de domaines de politiques publiques qui ont des implications sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions et d'adaptation aux changements climatiques: énergie, mobilité, aménagement du territoire, gestion des déchets, protection de l'environnement, agriculture, etc. Dans tous ces domaines, la stratégie à long terme de la Confédération pose comme principe que «la

[1] Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

[2] OFEN, Perspectives énergétiques 2050+: résumé des principaux résultats, Berne (2020).

[3] Association suisse pour la protection du climat, rapport explicatif des initiant-e-s relatif à l'initiative populaire pour un climat sain (Initiative pour les glaciers), Zurich (2019) (https://gletscher-initiative.ch/fr/) (13.04.2021).

[4] Le Conseil fédéral, Communiqué du 2 septembre 2020: *Initiative pour les glaciers: le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct,* in Confédération suisse, Berne (2020), (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80266.html) (12.04.2021).

[5] Initiative parlementaire, Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050, Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 25 avril 2022, FF 2022 1536

[6] Avis du Conseil fédéral du 3 juin 2022 sur le rapport du 25 avril 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 21.501 «Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050», FF 2022 1540

[7] Communiqué de presse de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 24.06.2022, (https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210055) (09.08.2022).

[8] Conseil fédéral, Communiqué du 30 mars 2022: *Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation concernant l'ordonnance relative au rapport des grandes entreprises sur les questions climatiques,* in Confédération suisse, Berne (2022), (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87790.html) (15.05.2022).

[9] Département fédéral des finances, Rapport explicatif du 30 mars 2022 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation de l'ordonnance relative au rapport sur les questions climatiques, p. 11, ch. 4.3.

Confédération et les cantons axent leurs activités de planification en vue de l'obtention du zéro net» (6e principe).

Les cantons et les communes ont donc un rôle décisif à jouer pour bâtir une société climatiquement responsable, en collaboration avec les autres institutions publiques, les entreprises, les associations et la population. Les objectifs généraux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques ne pourront être atteints qu'avec l'effort de tous les cantons, leur rôle étant primordial dans cette mission commune.

Parfaitement conscients de leur responsabilité, les cantons n'ont pas attendu la révision de la loi sur le CO_2 pour prendre les devants et assumer leur rôle dans tous les secteurs qui relèvent de leurs domaines de compétences, que ce soit à travers leur stratégie énergétique, le développement des infrastructures de mobilité ou des mesures de protection de l'environnement ou de la biodiversité. Depuis environ cinq ans, quasiment tous les cantons ont développé des stratégies climatiques ou des plans climat visant à renforcer, appuyer et soutenir ces stratégies sectorielles. C'est le cas par exemple des cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Berne, Bâle Campagne, Zurich ou encore Lucerne. La très grande majorité des programmes gouvernementaux cantonaux a intégré un objectif en lien avec le climat.

Sous l'impulsion d'initiatives populaires et de motions parlementaires, des démarches ont été initiées dans certains cantons pour inscrire la protection du climat et des objectifs de réduction et d'adaptation dans les constitutions cantonales (Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, Vaud, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures). Le canton de Genève est le premier canton à disposer, depuis 2012, d'un article constitutionnel relatif au climat (art. 158 Cst/GE). Les habitants du canton de Zurich ont par exemple récemment approuvé, avec 67,1% de oui, l'ajout d'un article constitutionnel qui donne au canton et aux communes le mandat de s'engager à limiter les changements climatiques et leurs effets. Le canton du Valais, par une décision du Conseil d'Etat prise le 2 juin 2022 a lancé la consultation publique de son avant-projet de loi sur le climat. A l'instar du projet de loi fribourgeois, le texte fixe des objectifs climatiques et fournit une base légale pour soutenir les actions nécessaires. Les objectifs climatiques cantonaux sont alignés sur ceux de la Confédération. Le canton s'engage également à réduire fortement ses émissions indirectes ainsi qu'à améliorer la maitrise des impacts liés aux changements climatiques. Les émissions directes de l'administration cantonale du Valais devront quant à elles atteindre le zéro net en 2040. L'avant-projet de loi prévoit l'établissement d'un Plan climat cantonal qui définira les mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques. Pour le financement des projets de grande envergure, le Conseil d'Etat propose la constitution d'une réserve climatique avec une dotation initiale de 150 mio de francs prélevés sur la fortune de l'Etat.

Les cantons collaborent par ailleurs entre eux de manière active et volontaire. La coordination cantonale autour de la thématique du climat est déjà active et se renforce continuellement. Au niveau fédéral, une conférence de coordination pilotée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) donne lieu à des rencontres semestrielles de l'ensemble des cantons suisses au sujet de l'adaptation aux changements climatiques. Plus spécifiquement autour du domaine de l'énergie la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) rassemble également l'ensemble des cantons afin de coordonner la collaboration sur les questions énergétiques et défendre les intérêts communs des cantons. Au niveau des cantons latins, il existe une coordination au niveau des unités en charge des plans climat qui se concrétise par des rencontres qui ont lieu à intervalle régulier en plus de la Conférence romande des chefs de service de l'environnement (CREPE). Cette coordination résulte notamment en des projets communs, parmi lesquels dernièrement la création d'une plateforme de communication commune des cantons romands (inauguration prévue en septembre 2022).

1.5. Programme gouvernemental fribourgeois

1.5.1. Législature 2017–2021

Le Conseil d'Etat a fait du climat l'un des enjeux de législature 2017–2021 en déclarant notamment qu'il se devait d'«élabore»[r] une stratégie d'adaptation aux changements climatiques (lutte contre les crues et les organismes nuisibles, adaptation des peuplements forestiers, ressources en eau…)[1].». Il a ainsi décidé d'accélérer la transition du canton vers une société neutre en carbone et de s'adapter aux changements climatiques. Dans cette optique, il a défini deux objectifs sur lesquels baser sa politique climatique lors de sa journée de travail entièrement dédiée à la thématique du climat en novembre 2019:

> assurer les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques;
> sortir de la dépendance aux énergies fossiles et réduire les émissions de GES de 50% d'ici à 2030. A l'horizon 2050, le canton de Fribourg veut être neutre en termes de bilan carbone.

Il se rallie ainsi aux objectifs de la Confédération (*voir chapitre 1.3.3*).

1.5.2. Législature 2022–2026

Le programme de la nouvelle législature contient 5 axes stratégiques, dont le 3e porte sur la transition environnementale. Il s'agit pour le Conseil d'Etat fribourgeois de mettre en œuvre une politique climatique qui soit préservatrice de notre cadre

[1] Programme gouvernemental et plan financier de législature 2017–2021, Etat de Fribourg, CHA 2017.

de vie et d'adapter la gestion de l'énergie et de la mobilité dans un esprit de durabilité et pour le bien-être de la population fribourgeoise. Le Plan Climat et la préservation des ressources sont un des éléments principaux de cet axe. Cette thématique reste donc plus que jamais d'actualité et le Conseil d'Etat demeure convaincu de la nécessité des deux objectifs qu'il s'est fixés en 2019 tels que mentionnés ci-dessus.

1.6. Objets parlementaires cantonaux

Plusieurs objets parlementaires ont été déposés de manière successive sur la thématique du climat. Dans l'ordre chronologique et non exhaustif, on citera:

> la résolution 2019-GC-15 *Résolution pour le climat*;
> la question 2019-CE-19 *Que fait le canton de Fribourg pour le climat?*;
> la motion 2019-GC-44 (voir plus bas) *Base légale pour le climat et l'environnement*;
> le postulat 2019-GC-45 *Protection du climat dans le domaine de l'agriculture et de la sylviculture*;
> le postulat 2019-GC-75 *Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité*;
> la résolution 2019-GC-143 *Les Etats généraux du climat pour le canton de Fribourg*;
> le postulat 2019-GC-169 *Stratégie de placements «ESG et climat» de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF*;
> la motion 2020-GC-9 *Protection du climat – article constitutionnel*;
> la motion populaire 2020-GC-83 (voir plus bas) *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg*;
> la motion 2020-GC-111 *Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques*;
> le postulat 2020-GC-185 *Parlement cantonal climatiquement neutre*;
> la question 2021-CE-46 *Impact des poids lourds en matière de sécurité routière, de climat et de bruit: dépassements réguliers de la limite de vitesse*;
> la question 2021-CE-48 *Stratégie agroalimentaire, Plan Climat et stratégie «Développement durable» du canton de Fribourg: quelle cohérence?*;
> la résolution 2021-GC-124 *Urgence climatique*;
> la résolution 2021-GC-125 *Le Grand Conseil déclare l'urgence d'agir contre la menace qui pèse sous forme du réchauffement climatique et de la pollution à son origine sur notre habitat et notre biodiversité et privilégie les solutions qui prennent en compte les dimensions de la durabilité*;
> la question 2022-CE-34 *Un comité scientifique pour accompagner la stratégie climatique du canton de Fribourg?*;
> la question 2022-GC-53 *Plan Climat cantonal PCC – Stratégie et plan de mesures 2021/2026 – Blackout;*
> la motion 2022-GC-93 *Des investissements durables pour la Caisse de pension de l'Etat*;
> le postulat 2022-GC-98 *Vers une prise en compte des émissions de GES dans les investissements de l'Etat;*
> la motion 2022-GC-99 *Fonds pour la séquestration et la réduction du CO_2.*

La motion 2019-GC-44 en particulier est d'importance, puisque les motionnaires ont demandé la création d'une base légale pour la protection du climat et l'environnement, soit par la création d'un texte de loi commun, soit par des textes séparés, soit a minima par l'intégration de bases légales sur le climat dans les législations sectorielles pertinentes. Les dispositions sur le climat devaient contenir au minimum:

> la détermination d'un objectif climatique cantonal;
> une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés;
> la mise en place d'un mécanisme de financement des mesures issues de la stratégie.

Dans sa réponse du 26 novembre 2019 à la motion, le Conseil d'Etat a estimé qu'un ancrage formel du Plan Climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité. Le Conseil d'Etat a également exprimé son souhait d'examiner l'opportunité de la mise en place d'un fonds pour le climat. Au vu de ces différents arguments, il a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion 2019-GC-44. Le 25 juin 2020, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la réponse à cette motion et chargé le Conseil d'Etat d'entamer des travaux législatifs afin de présenter un projet de loi cantonale climatique au Grand Conseil. C'est l'objet du présent message.

Au titre des objets parlementaires particuliers encore, la motion populaire intitulée *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg* (2020-GC-83) a été déposée le 25 mai 2020. Cette motion populaire, lancée par le mouvement des jeunes *Grève du climat Fribourg* et l'association *Grands-parents pour le climat Fribourg*, propose de prélever 500 millions de francs sur la fortune cantonale, une somme qui doit être investie dans les dix ans après l'adoption de la loi instituant ces dépenses. Le but de cette motion est d'amener une réponse constructive et concrète à un cumul de crises en proposant des mesures qui favorisent la diminution indispensable des émissions de carbone dues aux énergies fossiles, tout en permettant de soutenir immédiatement l'économie fribourgeoise après la crise provoquée par le coronavirus, et ceci afin d'obtenir le maximum d'effets de ces mesures. La motion est également une invitation pour le Grand Conseil à prendre rapidement ses responsabilités face aux conséquences des crises environnementale et socio-économique liée au Covid-19. Les motionnaires rappellent dans ce contexte la résolution du Grand Conseil du 6 février 2019, qui invite «…le Conseil d'Etat à

mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à la réduction des émissions carbone…».

Dans sa réponse du 8 juin 2021, le Conseil d'Etat a indiqué comprendre l'empressement et l'urgence ressentis par les motionnaires vis-à-vis de la question climatique et, en conséquence, leur intérêt à vouloir mettre cette thématique en tête des priorités financières cantonales. Il avait estimé à l'époque que les politiques déjà en place, prévues ou en cours d'élaboration ainsi que les montants qui y sont ou seront alloués, répondaient déjà à l'objectif financier fixé par la motion populaire, en précisant que cela n'excluait pas des efforts supplémentaires. En effet, dans les secteurs de la biodiversité, de l'agriculture, des forêts, des eaux, des transports publics, de la mobilité douce et du développement durable notamment, le Conseil d'Etat a rappelé avoir engagé un montant 486,74 millions de francs, sur une durée de cinq ans, et s'est dit en cours de discussion sur la possibilité d'allouer au total un montant de 557,84 millions de francs sur la même période. A cela s'ajoutait un crédit d'investissement pour l'assainissement énergétique du parc immobilier de l'Etat qui devrait être présenté au Grand Conseil d'ici la fin de l'année. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat avait ainsi proposé de refuser la motion tout en invitant le Grand Conseil à soutenir les stratégies en cours de développement qui contribueront à préserver l'environnement et protéger le climat. Le 10 septembre 2021, le Parlement a refusé la prise en considération de cette motion et a adopté le même jour l'octroi du crédit d'engagement pour la mise en œuvre du PCC.

Une troisième motion doit être mentionnée ici, il s'agit de la motion 2022-GC-99 portant sur la création d'un fonds pour le financement de mesures de séquestration et de réduction de CO_2. Les motionnaires y constatent que la durée de vie de CO_2 est relativement longue (> 500 ans) et que la réduction à la source des émissions, seule, n'est pas suffisante pour lutter contre l'effet du réchauffement climatique. Il s'ensuit qu'il faut selon eux capter et séquestrer du CO_2 afin d'en réduire la concentration dans l'atmosphère et ainsi réduire les effets des changements climatiques. Les ressources du fonds qu'il est demandé de créer à cet effet doivent être allouées au financement de mesures de revitalisation des sites naturels (marais, sites alluviaux, forêts, etc.) d'une part, et d'autre part au développement des technologies de séquestration et de réduction des émissions par les hautes écoles et entreprises fribourgeoises ainsi que pour le soutien à l'agriculture en vue de la préservation des sols.

1.7. Climat et développement durable

La lutte contre les changements climatiques constitue l'un des 17 objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU, mais est traitée de manière distincte et approfondie par de nombreux acteurs institutionnels, dans la mesure où elle revêt un caractère spécifique et urgent. C'est aussi l'option qu'a choisie l'Etat de Fribourg, donnant suite à un projet porté par toutes ses Directions, en optant pour une Stratégie de développement durable – déjà adoptée par le Conseil d'Etat et dotée par le Grand Conseil –, qui, pour la politique climatique, renvoie dans une large mesure au Plan Climat cantonal[1].

La lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à de tels changements, fixé dans l'Agenda 2030 (objectif de développement durable 13, abrégé ODD 13) et dans les politiques sectorielles, telles que celles de l'énergie et la mobilité, est ainsi concrétisé par le présent projet de loi. En tant que facteur majeur de développement durable, la politique climatique doit être conçue en prenant en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du moment, comme le projet de loi climat le prévoit à son article 3 al. 1 let. d. Inversement, certaines des mesures de la Stratégie de développement durable contribueront à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques (efficacité énergétique, économie circulaire et responsable, urbanisation durable, etc.).

Sur le plan organisationnel, de manière générale, la répartition des structures cantonales reprend, à peu de chose près, celle existante au niveau fédéral, elle-même issue d'une volonté politique et basée, pour la thématique climatique, sur les dispositions légales de la loi CO_2 indiquant que l'autorité d'exécution pour ladite loi est l'OFEV.

Ainsi, au niveau cantonal, la section en charge du climat est intégrée au Service de l'environnement (SEn), tout comme la Division Climat fait partie de l'OFEV; les aspects énergétiques sont traités au Service de l'énergie (SdE) au niveau cantonal, respectivement à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Au niveau fédéral, la thématique du développement durable est rattachée à l'Office du développement territorial (ARE) mais aussi directement au Conseil fédéral à travers deux délégué-e-s du Conseil fédéral pour l'Agenda 2030, tandis qu'au niveau cantonal cette thématique est rattachée au secrétariat général de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

1.8. Actions entreprises par l'Etat

1.8.1. Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques

Différentes actions et mesures favorables au climat ont déjà été entreprises par le Conseil d'Etat ainsi que par les unités administratives cantonales, au travers de plusieurs politiques sectorielles et intersectorielles déjà existantes et au bénéfice de financements propres. Il s'agit notamment de la Stratégie de développement durable, du Programme Bâtiments, du Plan sectoriel vélo, des parcs-relais, du Plan sectoriel de la gestion des eaux, de la Stratégie biodiversité (en cours

[1] Cf. Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg, DAEC 2020.

d'élaboration) ou encore de divers projets dans les secteurs de l'agriculture et des forêts, tels que les projets d'irrigation, le Plan d'action visant à réduire les risques d'utilisation liés aux produits phytosanitaires dans les domaines agricole et non agricole ou encore le Plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans le canton de Fribourg. Le présent message n'ayant pas pour objet de décrire dans le détail toutes ces politiques, seuls quelques exemples sont développés ci-dessous.

Dans le domaine de l'énergie particulièrement, le Conseil d'Etat a développé le Programme Bâtiments en 2017, lequel est destiné à réduire la consommation énergétique des bâtiments et à substituer l'importante part d'énergie fossile (mazout et gaz) destinée au chauffage par la valorisation d'énergies renouvelables[1].

Financé à la fois par les produits issus des taxes fédérales sur le CO_2 (contributions globales), via le Fonds cantonal de l'énergie, et par des contributions cantonales, le Programme Bâtiments vise à subventionner des projets d'assainissement énergétique dans le domaine du bâtiment, mène des projets pilotes et de démonstration et contribue à la formation continue, à l'information et à la sensibilisation des professionnelle-s, des étudiant-e-s et de la population en général sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et la valorisation des énergies renouvelables en substitution des énergies fossiles.

En 2021, bénéficiant d'un apport financier supplémentaire en lien avec le plan de relance à l'économie, le Service de l'énergie (SdE) a engagé plus de 49 millions de francs pour les différentes mesures de ce programme. D'autre part, la loi cantonale du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn; RSF 770.1) a été modifiée en 2020 afin de limiter l'utilisation des énergies fossiles lors de nouvelles constructions et des rénovations de systèmes de chauffage existants. Il revient également à l'Etat et aux communes de se montrer exemplaires lors de toutes constructions et rénovations d'enveloppes de leurs bâtiments.

Pour ce qui concerne l'éducation et la formation, la thématique du climat est prise en compte dans les plans d'étude et dans les différents moyens d'enseignement officiels; ces initiatives dans le domaine de l'enseignement découlent notamment de la Stratégie cantonale de développement durable, dont le climat est un des aspects traités. Par ailleurs, les différentes écoles fribourgeoises développent régulièrement des projets en lien avec la protection de l'environnement et/ou la préservation du climat, tels que des ateliers zéro déchets, la création d'un biotope ou le développement d'un projet «low energy» – les quelques exemples cités ici étant loin d'être exhaustifs.

En matière de mobilité, le Conseil d'Etat a adopté depuis plusieurs années une politique visant à favoriser la mobilité durable et le report modal en faveur de la mobilité douce et des transports publics. A cette fin, il met la priorité sur la mobilité douce et le renforcement de l'offre de transports publics co-financée par l'Etat de Fribourg et a augmenté de manière très importante l'offre en transports publics au cours des dix dernières années.

Les investissements en lien avec le Programme Bâtiments, le Plan sectoriel vélo et le soutien aux transports publics pour la période de 2022–2026 ont été estimés à quelque 275 millions de francs. L'Etat prévoit de consacrer environ 35 millions de francs sur la même période à d'autres actions agissant en faveur du climat tels que certaines mesures issues de la Stratégie de développement durable, la future stratégie cantonale forestière d'adaptation aux changements climatiques, le programme d'approvisionnement en eau dans les alpages ou encore les projets agricoles d'irrigation.

1.8.2. Vers une politique climatique cantonale

Conscient des enjeux cruciaux liés aux changements climatiques, le Conseil d'Etat a fait du climat une des priorités de la législature 2017–2021, et cette orientation est confirmée dans le programme gouvernemental de la législature actuelle.

Afin de concrétiser cette intention, une responsable de projet a été engagée en mai 2018 auprès du Service de l'environnement (SEn). L'équipe rattachée au SEn a ensuite été étoffée en 2019 puis en 2021 grâce à des engagements de stagiaires et de personnel en contrat à durée déterminée dans le cadre de la création de la section climat. Des mandats pour du soutien externe ont également été donnés en fonction des étapes à franchir: établissement de bilan CO_2, ateliers participatifs, conseils et soutien techniques.

Parmi les premières actions menées figure l'établissement d'un bilan des émissions carbone à l'échelle du canton. Il s'agissait de réaliser l'inventaire des émissions de GES induites par les activités des Fribourgeois et Fribourgeoises sur le territoire cantonal et en dehors. Ce bilan a été complété par une analyse des risques et des opportunités des changements climatiques pour le canton en fonction des différents secteurs concernés (gestion des eaux, agriculture, biodiversité, forêts, etc.). Cette démarche a servi de base à l'élaboration des objectifs sectoriels ainsi que des mesures et actions constituant le plan de mesures présenté ci-après.

Le Plan Climat cantonal 2021–2026[2] est la résultante d'un processus d'élaboration itératif et d'échanges réguliers entre les directions et unités administratives compétentes, ainsi qu'avec différents acteurs de l'économie et de la société civile (ateliers participatifs, échanges bilatéraux, procédures de consultation interne et externe). Il a été mis en consultation

[1] SdE, 2021, Le Programme Bâtiments Fribourg, (https://www.leprogrammebatiments-fr.ch) (13.04.2021).

[2] Le Conseil d'Etat lance son Plan Climat: 115 mesures pour relever un des défis majeurs du XXI^{e} siècle, in Etat de Fribourg (www.fr.ch), Fribourg 2020, p. «https://www.fr.ch/daec/sen/actualites/le-conseil-detat-lance-son-plan-climat-115-mesures-pour-relever-un-des-defis-majeurs-du-xxieme-siecle» (12.04.2021).

fin 2020 et adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2021. Afin d'assurer le financement de sa mise en œuvre entre 2022 et 2026, une demande de crédit d'engagement de 21 millions de francs a été soumise au Grand Conseil, qui l'a approuvée le 10 septembre 2021.

Le Plan Climat sera amené à évoluer avec l'entrée en vigueur de la LClim. En particulier, sa dimension stratégique sera développée davantage, avec une volonté de développer une vision globale des efforts du canton y compris dans les politiques sectorielles à fort impact, tout en la distinguant bien de la partie opérationnelle que représente le plan cantonal de mesures qui sera maintenu.

Ce plan de première génération présente 115 mesures concrètes et vise à lancer et soutenir des projets-pilotes dans des domaines censés présenter de forts effets de levier, mais aussi à renforcer les programmes et actions déjà menées au sein de l'Etat ainsi qu'à assurer une coordination efficace avec les autres politiques et stratégies sectorielles et intersectorielles, dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie ou du bâtiment notamment. Le PCC actuel est structuré en deux volets et sept axes. Le premier volet a pour objet l'*adaptation*, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter aux changements climatiques actuels et futurs. Il comprend les axes «Eau», «Biodiversité» et «Territoire et société». Le second volet traite de l'*atténuation*, à savoir les mesures de réduction et de stockage des émissions de GES pour limiter le réchauffement climatique. Il est composé de quatre axes: «Mobilité», «Energie et bâtiments», «Alimentation et agriculture» et «Consommation et économie». Pour compléter ces deux volets et renforcer le caractère intersectoriel de ce plan d'action, un axe «Transversal» comprend les mesures de coordination, de sensibilisation et de communication touchant l'ensemble des secteurs. Chaque axe stratégique et transversal y est détaillé avec des informations sur les impacts, les émissions associées (pour les mesures d'atténuation), les objectifs spécifiques ainsi que les mesures identifiées pour atteindre ces objectifs. En plus de définir et prioriser des mesures, le plan cantonal de mesures détermine les objectifs, les autorités compétentes et les besoins financiers nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale à la hauteur des défis que représentent les changements climatiques.

Le plan de mesures contient en premier lieu un rapport qui synthétise l'évaluation des impacts des changements climatiques selon les scénarios climatiques et les mesures permettant de réduire les émissions et de s'adapter aux impacts. Il présente également la stratégie climatique découlant des avis d'expert-e-s. En fin du document sont présentés le processus de monitoring prévu et des recommandations pour l'implémentation du PCC.

L'année 2021 représentant une année pilote, elle a permis de lancer les mesures dites «urgentes» du PCC. Ainsi, ont notamment été lancées des mesures visant l'octroi de subventionnement pour la récupération de chaleur pour les séchoirs en grange, la réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes, la mise en place de bornes de recharges pour voitures électriques, la promotion du tourisme local et des produits du terroir, la limitation de la température de chauffage des bâtiments publics ou encore la réduction des émissions de GES dans les STEP. Ce PCC de première génération, et plus particulièrement l'implémentation de ses mesures, fait l'objet d'un suivi rigoureux. Conformément à la logique itérative adoptée, il devra être adapté sur une base régulière afin de soutenir l'atteinte des objectifs climatiques.

Les montants mis à disposition pour l'élaboration du Plan Climat, ont augmenté entre 2018 et 2021. Ils sont passés de 50 000 francs en 2018, puis 115 000 francs en 2019, pour atteindre 200 000 francs en 2020. En 2021, des moyens supplémentaires ont été dédiés au climat afin de mettre en œuvre de façon anticipée des mesures du PCC. Au total, le compte de fonctionnement du SEn a été doté en 2021 de 1 250 000 francs pour financer des postes d'auxiliaires (439 000 francs) et commander des études ou des prestations de tiers (811 000 francs). A ces montants s'ajoutent encore 540 000 francs en provenance du Plan de relance de l'économie fribourgeoise COVID19. Comme le prévoit le mécanisme du Plan de relance, cette enveloppe s'étend sur deux ans et doit être utilisée jusqu'à fin 2022. Au total en 2021ce sont 1 368 848 de francs qui ont effectivement été dépensés. Le montant accordé pour 2022 dans le cadre du crédit d'engagement est de 2 110 900 francs. Il comprend notamment l'engagement de 3 EPT en contrat à durée déterminée pour la mise en œuvre générale et la coordination du PCC. De plus, les EPT suivants en personnel auxiliaire ont été attribués pour la mise en œuvre des mesures: 0,3 EPT à Grangeneuve, 0,3 EPT au SBat, et 0,9 EPT au SEn. Ce personnel auxiliaire vient compléter les 0.8 EPT en contrat à durée indéterminée financés par le budget ordinaire rattaché à la section climat du SEn.

La somme des besoins financiers pour chaque mesure du PCC compose une enveloppe globale pour les dépenses sur la période 2021–2026. Au total, le coût de la mise en œuvre de cette première génération du Plan Climat a été estimé à 22,8 millions de francs[1]. Cette estimation a été réalisée en sollicitant toutes les unités administratives qui sont impliquées dans la mise en œuvre des mesures. Soulignons ici que ce montant ne couvre pas l'intégralité de la mise en œuvre des mesures destinées à atteindre les objectifs de la présente loi; certaines mesures n'étant pas contenues dans les 115 mesures du PCC de première génération.

Une dernière action qu'il semble important de citer ici est la mise en ligne du site internet **monplanclimat.fr.ch** ayant pour objectif de sensibiliser, former et informer ainsi

[1] Cette somme totale comprend les montants pour la mise en œuvre du Plan Climat et pour les mesures qui ont été déjà financées au travers du budget 2021 (1 790 000 francs).

qu'engager toutes les parties prenantes (communes, entreprises, administration cantonale, écoles et citoyen-ne-s) du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques. L'éducation et l'information sont en effet de puissants leviers pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, l'Etat a souhaité développer un outil sans attendre, c'est-à-dire avant même l'adoption d'une base légale ou d'un plan d'action, le Conseil d'Etat ayant considéré que les connaissances et compétences acquises dans ce cadre permettraient de contribuer activement à une société durable et résiliente, apte à faire face aux changements climatiques. Le succès de cette plateforme développée avec les différents niveaux institutionnels et des partenaires privés a d'ailleurs donné lieu à un projet intercantonal qui vise le développement du site existant vers une plateforme commune aux cantons romands. Le lancement de ce projet conjoint est prévu à l'automne 2022.

1.9. Coûts de l'inaction et avantage de l'action

Si les objectifs communs de réduction des émissions de GES (-50% des émissions de 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050) et de stabilisation de la température à l'échelle globale (+2°C max. par rapport à l'ère préindustrielle) ne devaient pas être atteints, cela provoquerait de graves conséquences pour la vie sur terre et a fortiori la société, l'environnement et l'économie. Les coûts de l'inaction sont difficiles à quantifier en raison de la complexité des processus. L'estimation de ces coûts constitue un défi méthodologique. Dans de nombreux domaines, les changements climatiques génèrent des coûts qui ne peuvent pas être déterminés sur la base de prix du marché. Il s'agit notamment des effets sur les écosystèmes, sur la biodiversité ou, d'une manière générale, sur l'intégralité de la nature, du paysage ou encore du patrimoine culturel. Le principal avantage de la politique climatique est qu'elle permet une diminution de ces impacts et des coûts engendrés. Les changements climatiques induisent, entre autres, des dommages accrus et de plus en plus importants aux infrastructures, des coûts de la santé plus élevés, une baisse de la productivité agricole et des rendements plus faibles dans les secteurs économiques particulièrement touchés tels que le tourisme hivernal.

Ainsi le rapport 2019 du Forum économique mondial sur les risques mondiaux évoque, parmi les cinq principales menaces, les phénomènes météorologiques extrêmes, l'incapacité à mettre en œuvre des mesures pour atténuer le changement climatique et s'adapter à ses effets, ainsi que les catastrophes naturelles. Il montre également que les décideurs des secteurs public et privé sont toujours plus conscients des conséquences de l'inaction en matière de climat[1].

L'économie basée encore fortement sur la consommation d'énergie fossile sera certainement bousculée ces prochaines décennies, comme on peut le constater avec le conflit en Ukraine qui a éclaté début 2022. Par ailleurs, le renchérissement des combustibles et carburants fossiles ou l'augmentation des contraintes sur leur utilisation pourra faire peser un lourd fardeau sur les entreprises n'ayant pas réussi à diminuer leur dépendance vis-à-vis de ces sources d'énergie. Un avantage de la politique climatique réside également dans la réduction de la dépendance aux énergies fossiles, que la Suisse importe en totalité de l'étranger.

Le canton de Fribourg sera, comme toutes les régions, impacté financièrement si rien ne devait être fait afin de contenir le réchauffement climatique. Il est cependant difficile d'évaluer précisément le coût de l'inaction à une échelle régionale. Il existe toutefois des valeurs de référence dans la littérature. Une publication de 2019 estime que le coût de l'inaction, en d'autres termes les coûts d'un réchauffement mondial non contrôlé, atteindront en 2050 un montant mondial annuel équivalent à 4% du PIB[2]. Toujours selon cette même étude, les coûts seraient en 2050 au maximum de 1,5% du PIB par an, si nous parvenions à limiter la hausse de la température mondiale conformément aux objectifs de l'Accord de Paris. L'avantage d'une réduction des émissions de GES à zéro émission nette présenterait donc une économie d'au moins 2,5% du PIB en 2050. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport publié en 2015 sur les conséquences économiques des changements climatiques estime que les coûts de l'inaction (en l'absence de mesures de protection du climat supplémentaires) pourraient représenter 10% de perte du PIB mondial d'ici 2100[3]. Les chiffres disponibles aujourd'hui sur les coûts des changements climatiques doivent être considérés comme des estimations prudentes, en premier lieu en raison de l'absence de calculs exhaustifs des coûts prenant en compte tous les impacts sur le climat. Ainsi les coûts effectifs devraient être beaucoup plus importants encore. Il semble nécessaire de rappeler ici que l'augmentation de la température en Suisse a été jusqu'à présent plus forte (+2° C) que dans le reste du monde (+1° C), et que notre pays est touché de manière marquée par les changements climatiques.

Dans ce contexte, le Canton de Fribourg dispose de perspectives d'action intéressantes. Les énergies renouvelables représentent par exemple le moyen de production d'électricité pour l'avenir et un potentiel de développement important. Le stockage carbone dans les sols agricoles et les forêts pourrait également être développé grâce aux progrès techniques et à la présence d'instituts de recherche tels qu'Agroscope ou

[1] World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

[2] Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J-C., 2019: Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

[3] OECD (2015), *The Economic Consequences of Climate Change,* OECD Publishing, Paris.

Grangeneuve. La recherche et l'innovation ne se cantonnent d'ailleurs pas au monde agricole, grâce à la présence de pôles académiques (Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEAI-FR), Université de Fribourg ou les différentes HES). Par ailleurs, l'innovation en faveur du climat est également favorisée par un réseau d'entreprises bien implantées tout comme de start-up ou encore des quartiers d'innovation à l'image de BlueFACTORY et son Smart Living Lab par exemple. Globalement, tout le secteur de l'économie privée peut contribuer, voire contribue déjà en partie, grandement aux solutions de lutte contre le réchauffement climatique. Les labels, les engagements et les innovations sont des efforts partagés entre le l'Etat, les communes et les entreprises qui doivent être encouragés. De façon générale, la préservation de l'environnement est bénéfique pour l'emploi. En 2005 déjà, la Confédération concluait dans une étude[1] que le maintien d'emplois existants ou la création de nouveaux emplois dans ce domaine l'emportait sur la suppression de postes entrainée par les changements climatiques. Le nombre d'emplois dans le secteur des technologies dites propres a augmenté de 25% au cours des cinq dernières années et représente presque 5% du PIB helvétique en 2016[2]. Les enjeux existeront aussi en matière de formation continue et de réorientation professionnelle pour les métiers voués à évoluer voire disparaitre.

Il est dès lors primordial que l'Etat de Fribourg et les communes ne ratent pas le virage dans la nécessaire transition des entreprises et de l'agriculture notamment, ceci dans le but de maintenir et renforcer leur compétitivité, tout en continuant à garantir des conditions de vie agréables pour l'ensemble de la population fribourgeoise. En investissant dans la réduction des émissions de GES et l'adaptation aux changements climatiques, l'Etat de Fribourg et les communes investissent en fin de compte pour le bien-être de leur population et l'avenir des générations futures. Au-delà de leur devoir d'exemplarité, l'Etat et les communes sont ainsi perçus comme des vecteurs de changement, à qui il appartient, aux côtés des habitant-e-s du canton de Fribourg, participant activement dans une démarche de responsabilité citoyenne, de poursuivre conjointement ces objectifs.

1.10. Pertinence d'une loi cantonale sur le climat

Les différents éléments développés ci-dessus justifient, aux yeux du Conseil d'Etat, de proposer au Grand Conseil l'adoption d'une loi cantonale sur le climat qui ferait de Fribourg un des cantons pionniers en la matière. Politiquement, il s'agirait d'un choix fort du législatif, qui marquerait l'urgence et la nécessité d'agir pour lutter contre le réchauffement climatique.

Juridiquement, le présent projet se veut complémentaire au cadre juridique international et fédéral. Il entend renforcer et légitimer la politique climatique du canton de Fribourg sur plusieurs aspects. Ce projet de loi cantonale a ainsi pour ambition:

> de contribuer aux engagements de l'Accord de Paris et à la stratégie à long terme du Conseil fédéral, qui en appellent à axer, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, l'action publique vers l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Il concrétise également les responsabilités spécifiques que confère aux cantons la loi sur le CO_2, en particulier en ce qui concerne les mesures énergétiques s'appliquant aux bâtiments (art. 9) et l'accompagnement des communes, entreprises et consommateurs sur les mesures de protection du climat (art. 41);
> de renforcer la légitimité des objectifs climatiques cantonaux (aujourd'hui fixés par le Conseil d'Etat), en les soumettant à l'appréciation du Grand Conseil. L'importance et la portée de ces objectifs, notamment pour les générations futures, justifient qu'ils soient débattus et fixés par le Parlement;
> d'inscrire l'action climatique dans la durée et de lui donner une assise plus importante: l'action de l'Etat dans le domaine climatique devient une obligation juridique, dont les contours sont clairement définis. L'élaboration et la révision du PCC devient une mission permanente du Conseil d'Etat, au-delà des programmes de législature, garantissant ainsi l'évolution continue des mesures dans le but d'atteindre les objectifs climatiques;
> de renforcer la clarté et la sécurité juridique: les objectifs qui doivent guider les pouvoirs publics sont expressément désignés tout en laissant une marge de manœuvre aux acteurs concernés par la politique en question;
> de conférer un caractère contraignant au Plan Climat cantonal envers les autorités cantonales: le plan de mesures peut déployer des effets juridiques contraignants par le biais de la loi. L'effet contraignant implique une obligation de mise en œuvre par les autorités cantonales visées; il n'a cependant aucun effet juridique sur les particuliers, ni sur les communes;
> de doter le Plan Climat cantonal d'une stratégie climatique cantonale sur le long terme et d'un mécanisme concret de mise en œuvre et de contrôle ainsi que d'une obligation de coordination et de coopération entre les directions et les unités administratives concernées;
> d'instituer un mécanisme de financement consolidé de la mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

Le présent projet de loi et le Plan Climat cantonal sont conçus comme deux outils complémentaires: le Plan Climat est une concrétisation des objectifs imposés par la loi, alors que cette dernière agit comme un instrument de coordination permet-

[1] Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT); Iten R., Peter M., Walz R., Menegale S., Blum M., 2005. Matériaux environnementaux n° 197. Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, Berne. 210 p.

[2] Switzerland Global Enterprise, La Suisse innove dans le secteur des technologies propres, (https://www.s-ge.com/fr/article/actualites/la-suisse-innove-dans-le-secteur-des-technologies-propres), (27.05.2022)

tant d'assurer la légitimité juridique, l'efficacité et la pérennité du Plan.

L'articulation temporelle – plan de mesures d'abord, ancrage législatif ensuite – a été voulu comme tel dès le départ, l'élaboration d'une base légale portant sur le climat étant initialement une mesure du PCC lui-même. La motion 2019-GC-44 a agi en accélérateur pour sa concrétisation.

2. Organisation des travaux et principales propositions

2.1. Organisation des travaux

Pour faire suite à la motion 2019-GC-44 acceptée par le Grand Conseil le 25 juin 2020, la Direction du développement territoriale, des infrastructures et de la mobilité et de l'environnement (DIME) a donné mandat au SEn de lancer les travaux. Un groupe de travail, constitué de représentant-e-s du SEn et du secrétariat général de la DIME, a été formé durant le quatrième trimestre 2020 pour démarrer les réflexions quant à la forme que devait revêtir un ancrage légal du Plan Climat cantonal.

Sur la base des demandes des motionnaires, le groupe de travail a commencé par identifier les possibilités légales d'ancrer la thématique du climat au niveau cantonal. Etant donné le caractère transversal et intersectoriel de la politique climatique, l'option d'une loi-cadre spécifique sur le thème du climat a été retenue. Les objectifs et lignes directrices en matière de climat représentent des principes qui doivent guider l'ensemble de l'activité de l'Etat. L'option de les fixer dans une loi-cadre permet de les concrétiser dans le cadre de l'application et de la révision des différentes lois sectorielles pertinentes. Par conséquent, un tel contenu n'aurait pas trouvé sa place dans une loi sectorielle plutôt qu'une autre, bien que la politique énergétique constitue par exemple l'un des piliers de la lutte contre le réchauffement climatique.

Il aurait également été envisageable d'intégrer la thématique dans une loi cantonale d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) étant donné que les changements climatiques sont qualifiés d'atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale. Or, le canton de Fribourg ne dispose pas à l'heure actuelle d'une telle législation, le domaine étant régi au niveau cantonal par des lois d'application sectorielles[1]. Par ailleurs, élaborer une telle base légale nécessiterait un investissement substantiel en temps et en ressources, qui dépasse largement le cadre nécessaire pour satisfaire la motion à l'origine du présent projet.

La solution de créer une loi-cadre permettant de légitimer la thématique a donc été perçue comme étant la plus efficace d'un point de vue légal, mais également du point de vue de la communication. Le groupe de travail a dès lors rédigé les prémices d'une loi cantonale sur le climat et a analysé différentes variantes pour le financement des mesures.

Le projet de loi a été présenté en mars 2021 au COPIL climat et a fait l'objet d'une consultation interne aux services de l'Etat. Le COPIL climat est composé de représentant-e-s de chaque Direction, ainsi que des Conseillers d'Etat de la Direction de l'économie, de l'emploi et de formation professionnelle (DEEF) et de la DIME. Des améliorations et des précisions ont encore pu être apportées au projet sur la base des remarques émises dans ce cadre. Ainsi toutes les directions ont eu la possibilité de s'exprimer sur une première version du projet de loi.

2.2. Consultation publique

Le Conseil d'Etat a autorisé le 6 septembre 2021 la mise en consultation publique de l'avant-projet de loi, qui a duré du 8 septembre au 10 décembre 2021. La consultation publique a été un succès du point de vue de la participation:

> 70 retours ont été enregistrés,
> 38 participant-e-s ont pris position et émis des commentaires sur les articles,
> 15 participant-e-s ne commentent pas mais se rallient à la prise de position de l'association des communes fribourgeoises (ACF).

La consolidation du projet de loi suite aux remarques apportées et aux propositions s'est poursuivie jusqu'en juillet 2022. Cette étape a permis d'apporter des modifications substantielles au projet et de présenter un projet plus proche des considérations et attentes des milieux concernés.

2.2.1. Résultats

Les principaux résultats de la consultation publiques sont résumés ici.

Préambule, buts et objectifs (préambule, articles 1 et 2)

Plusieurs participants ont demandé d'ajouter des actes internationaux (rapports du GIEC), fédéraux (stratégie climatique à long terme 2050, art. 9 et 41 de la loi CO_2), cantonaux (articles de la Constitution pour marquer la dimension transversale de la loi) ou encore la résolution sur l'urgence climatique décrétée par le Grand Conseil en septembre 2021.

Concernant les objectifs et buts de la loi, de nombreux commentaires portent sur le renforcement de l'engagement et des compétences de l'Etat, notamment par la modification de certains aspects «chiffrés». On retrouve ainsi la demande d'un engagement à **1,5° C** et non à 2 °C, des objectifs d'au moins

[1] Cf. not. loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2); loi du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites; RSF 810.3).

60, voire **65**% de réduction des GES et du zéro émission nette pour **2040** au lieu de 2050. Différentes notions demandent à être explicitées ou intégrées dans le projet, telles que celle des puits de carbone et du soutien aux technologies de captage et de stockage, celle des émissions indirectes, des objectifs par secteur ou encore une courbe de réduction linéaire des émissions.

Plan Climat cantonal (article 6)

Il est demandé d'une part de faire une distinction entre la stratégie et le plan d'action: la stratégie climatique est le cadre pour l'ensemble des collectivités publiques (communes et canton) qui établissent leurs plans d'action respectifs.

Différentes demandes portent sur l'intégration de certains éléments supplémentaires au contenu du Plan Climat cantonal, tels que: les besoins en moyens financiers et en personnel, des objectifs par secteur, les instruments d'évaluation ou encore des sanctions et mesures si les objectifs ne sont pas atteints.

La question de la compétence d'adoption du Plan Climat a, quant à elle, suscité de nombreuses remarques. Il est principalement proposé un rôle plus actif du Grand Conseil dans le processus.

Réexamen et suivi (article 10)

Il est globalement demandé de renforcer le monitoring. A ce propos, différentes possibilités de renforcement sont proposées (rapport annuel, réexamen du Plan Climat tous les deux ans, création d'un bureau d'évaluation, etc.), en veillant toutefois à prioriser l'action et les résultats concrets et en évitant de consacrer une part exagérée des ressources disponibles à un suivi trop détaillé.

Communes (article 15)

Le rôle primordial des communes dans la lutte contre le réchauffement climatique est souligné par un grand nombre de participants-e-s. Certains d'entre eux font néanmoins état de leur crainte de perte d'autonomie et proposent que les communes définissent leur propre politique climatique. D'autres participant-e-s en revanche demandent que le rôle des communes soit plus cadré et que leurs obligations soient renforcées, par exemple en rendant les objectifs de réduction également contraignants pour les communes, en les impliquant davantage dans les mesures, voire en leur imposant un bilan carbone ou l'élaboration du plan climat communal.

Le soutien financier et technique aux communes est considéré comme prépondérant et doit être garanti. Il est par ailleurs demandé par plusieurs participant-e-s que les communes intègrent le processus participatif en amont de la consultation publique du Plan Climat cantonal.

Financement et subventions (articles 16 et 17)

Plusieurs participant-e-s soulignent le fait que les moyens déployés et prévus sont insuffisants et qu'il existe une forte divergence entre les objectifs de la loi et les moyens alloués.

L'avant-projet soumis à consultation publique ne proposait pas la création d'un fonds pour le climat. Un certain nombre de participant-e-s souhaite son introduction afin de pérenniser les financements nécessaires. Plusieurs pistes sont évoquées pour alimenter ce fonds:

> une partie de la fortune cantonale;
> une partie des revenus des redevances fédérales;
> des sommes supplémentaires allouées par voie de décrets;
> une contribution annuelle minimale;
> un pourcentage des transferts supplémentaires de la BNS au canton de Fribourg;
> une contribution annuelle de la part des communes en fonction de leur population.

Quelques autres participant-e-s se sont prononcés à l'encontre d'une telle création de fonds, la supposant liée à l'introduction de taxes, ce qu'ils refusent également.

Sur l'aspect des subventions, le principe est plutôt bien accepté; sur leur utilisation les avis et suggestions divergent. Les éléments suivants sont notamment évoqués:

> la subvention versée doit représenter les 100% des coûts imputables;
> l'Etat participe pour au moins 50% au financement des mesures qui sont fixées dans un plan climat communal;
> la subvention ne doit pas pouvoir être apportée à des projets qui pourraient réduire les émissions de GES mais qui porteraient atteinte à d'autres intérêts prépondérants, par ex. à la biodiversité;
> des compensations financières et aides à la reconversion doivent être versées en faveur des acteurs économiques devant renoncer à une activité nuisible au climat ainsi qu'aux personnes touchées par les conséquences des dérèglements climatiques;
> il est demandé de mentionner dans le projet de loi certaines technologies précises (pompes à chaleur) ou grands projets (infrastructures hydrauliques) qui devraient prioritairement être soutenues.

2.3. Principales modifications apportées à l'avant-projet

Les principales modifications apportées suite aux retours de la consultation publique sont les suivantes:

> le préambule a intégré les recommandations du Service de la législation et certaines demandes d'ajouts de références à la Constitution cantonale;

- l'article 2 intègre comme objectif de l'Etat le développement des puits de carbone et intègre expressément les objectifs du canton en matière d'émissions indirectes;
- l'article 3 a été complété en intégrant certains domaines spécifiques de réglementation tels que la protection de la nature et la formulation de l'alinéa 2 a été améliorée;
- l'article 6 a été revu entièrement afin de définir le cadre structurel et le contenu du Plan Climat cantonal;
- l'article 10 a intégré la forte attente en termes de renforcement du monitoring. Un bilan carbone du territoire renouvelé tous les 5 ans est désormais prévu ainsi que la publication d'un rapport d'évaluation du Plan Climat en fin de mise en œuvre;
- l'article 15 relatif aux communes a été revu. On y introduit notamment l'obligation pour les communes de plus de 1500 habitants d'établir une planification climatique communale.

2.4. Principales propositions

Le présent projet de loi a été élaboré autour des principales propositions suivantes:

- Détermination d'objectifs cantonaux de réduction des émissions de GES, d'adaptation aux changements climatiques et du développement des puits de carbone artificiels et naturels et mise en œuvre de mesures devant permettre de les atteindre.

  L'Etat se donne pour mission d'agir dans le domaine climatique et s'engage de manière chiffrée, et donc objectivement mesurable, à prendre les mesures nécessaires pour limiter les effets ainsi que les risques induits par les changements climatiques. Il s'impose des objectifs volontaristes, cohérents avec les objectifs internationaux et fédéraux et permettant d'orienter l'action publique tant sur le plan de la réduction des GES, de l'adaptation aux changements climatiques ainsi que de la séquestration de CO_2. Il signifie de cette manière son intention de «faire activement sa part» face à cette problématique globale. Il entend dès lors s'engager à limiter les GES à son échelle et selon ses moyens. Il vise la réduction des émissions directes et indirectes ainsi que la neutralisation des émissions résiduelles.

- Compatibilité des flux financiers aux enjeux climatiques

  L'objectif explicite de rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de GES et résilients aux changements climatiques constitue une nouveauté de l'Accord de Paris (art. 2.1.c). La communauté internationale est unanime sur le fait que les marchés financiers doivent jouer un rôle proactif dans la transition vers une économie mondiale respectueuse du climat. Par secteur financier, on entend notamment les assurances, les caisses de pension, les institutions de prévoyance et les fondations, les banques, les directions de fonds et les maisons de titres. Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans le message du projet de loi sur le CO_2 du 1er décembre 2017 ainsi que dans le rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet de révision de la loi sur le CO_2[1], les investissements faits aujourd'hui, notamment en vue de l'approvisionnement énergétique ou pour les infrastructures, peuvent avoir un impact important sur les émissions futures de GES[2].

  Conscient du rôle majeur que peut jouer le secteur financier dans la réalisation des objectifs climatiques, le canton de Fribourg doit dès lors s'engager concrètement, dans le cadre de ses compétences, à rendre les flux financiers des acteurs des marchés financiers compatibles avec les objectifs climatiques qu'il a définis.

- Prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques

  Pour être efficaces, les mesures en faveur du climat doivent se révéler durables à la fois sur les plans écologique, économique et social. Les principes selon lesquels la transition vers le zéro net doit s'effectuer en accord avec les autres domaines environnementaux, de manière économiquement supportable et socialement acceptable ont été définis comme priorité stratégique de la stratégie climatique 2050 de la Confédération. Un appui des cantons et des communes s'avère ici indispensable.

- Prise en compte des enjeux climatiques dans les tâches et activités de l'Etat

  Sont visées en l'espèce la réduction des GES, le renforcement de la capacité des puits de carbone et l'adaptation aux changements climatiques. Il s'agit donc de prendre ces éléments pleinement en compte et de les intégrer, dès le départ, dans tout projet ou action de l'Etat jusqu'à ce que cela en devienne un «réflexe» automatique dans la construction de l'activité publique et dans la prise de décisions politiques. Une évaluation en la matière est désormais mise en place pour vérifier quelle est l'incidence climatique de certains projets portés par l'Etat, au même titre qu'un examen des incidences financières est mené par la Direction des finances. La réglementation d'exécution définira les projets soumis à évaluation.

- Formation, information et sensibilisation du public en matière climatique

  Ces aspects sont indispensables pour augmenter l'efficacité des actions mises en œuvre ainsi que pour éveiller la

[1] Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet mis en consultation, p. 26.

[2] Conseil fédéral, Message du 1er décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229, p. 252.

conscience sur la situation actuelle et enjoindre tout un chacun à participer à hauteur de ses possibilités. Cela implique notamment d'encourager la formation des personnes actives dans des prestations liées à la protection du climat, de tenir le public informé quant à l'évolution des réductions de GES et sur l'adaptation aux changements climatiques et également d'offrir un soutien technique et financier aux différents acteurs (communes, entreprises, particuliers). Il s'agit aussi de stimuler la recherche afin de découvrir comment améliorer des processus, voire trouver des solutions aux conséquences d'actions passées.

> Octroi de subventions

La participation de tous les acteurs et actrices de la société est indispensable et donc encouragée face au défi global représenté par les changements climatiques, la réalisation des objectifs définis nécessitant des efforts entrepris à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société. Il est ainsi proposé de pouvoir offrir un soutien, via l'octroi de subventions, à celles et ceux qui s'engagent de manière très concrète à participer à l'atteinte des objectifs fixés, qu'il s'agisse d'entreprises, de communes, d'associations, de personnes morales de droit privé ou public ou encore de citoyen-ne-s. L'innovation, en particulier le développement de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles technologies, a un rôle central à jouer, aussi bien dans la réalisation des objectifs climatiques que des objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

> Mise en place d'un Plan Climat cantonal (procédure, compétence, forme, nature et effets juridiques)

Mandat est donné au Conseil d'Etat de définir une stratégie et d'établir un plan d'actions dans le but d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des GES et d'adaptation aux changements climatiques. Le projet de loi définit le contenu générique du plan, ainsi que les procédures d'adoption, de réexamen et de suivi et de modifications du plan.

> Collaboration avec les communes

Les communes sont directement concernées par les effets des changements climatiques qui peuvent négativement affecter leur territoire et leur population. On peut citer à titre d'exemple les vagues de chaleur ou les conditions d'enneigement incertaines dans les domaines skiables de basse altitude[1]. Il est donc indispensable qu'elles s'engagent, au-delà de leur rôle d'exemplarité, à contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux et que pour se faire, elles engagent à leur niveau des actions pour adapter leur territoire aux conséquences négatives des effets des changements climatiques et, afin de prévenir ceux-ci, mettent en œuvre des mesures visant à réduire leurs émissions de GES. Disposant à la fois de compétences dans de nombreux domaines, d'une grande autonomie et de la connaissance du terrain, étant en ce sens les plus proches de la population, des associations et des entreprises, les communes ont un rôle primordial à jouer.

Les communes doivent par conséquent être intégrées aussi bien en qualité de partenaires qu'assumer leur rôle d'autorités dans le processus et dans la mise en œuvre de mesures visant à contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux. Il est absolument nécessaire qu'elles soient encouragées et accompagnées afin de sensibiliser leurs habitant-e-s aux questions climatiques. L'Etat doit les aider, autant sur le plan technique que financier, dans les démarches qu'elles entreprennent et qui correspondent à leurs ressources. Les communes s'engagent aux côtés de l'Etat de Fribourg à atteindre les objectifs de mise en œuvre de la présente loi, à prendre des mesures, à tenir compte des enjeux climatiques dans leurs projets et activités afin de contribuer aux buts et objectifs de la présente loi. En outre il est demandé aux communes de plus de 1500 habitants d'élaborer une planification communale. La mobilisation et la coordination des efforts cantonaux et communaux sont ainsi indispensables.

> Mécanismes de financement

Afin de déployer les mesures prévues dans la politique climatique cantonale, d'être résilient face aux changements climatiques et d'atteindre les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de financement consolidés.

Il est proposé d'une part que le Conseil d'Etat soumette régulièrement des demandes de crédits d'engagement au Grand Conseil. D'autre part il est prévu de recourir au Fonds d'infrastructures afin de financer certaines mesures en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la présente loi. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a décidé d'allouer un montant de 25 millions de francs de ce fonds en faveur du climat pour des investissements propres ou des subventions d'investissements. Il est toutefois prévu d'adapter l'article 24g al. 1 du règlement sur les finances (RFE; RSF 610.11) pour permettre des dotations ultérieures de ce fonds de manière plus sécurisée et régulière selon les possibilités financières de l'Etat. Les montants concernés seront portés au budget en fonction des projets à financer et seront coordonnés par les services en charge de la mise en œuvre des mesures.

[1] Cf. changement climatique et développement territorial, ARE, 2013.

3. Commentaires des dispositions

Dispositions générales

Article 1 Buts

Al. 1

L'alinéa 1 définit le but de la loi et délimite le champ d'action de cette dernière. La protection de l'être humain et de son milieu naturel contre les effets nuisibles des changements climatiques est placée au cœur du texte.

Les changements climatiques sont considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)[1]. Conformément à l'article 71 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR; RSF 10.1), l'Etat et les communes doivent veiller à la sauvegarde de l'environnement naturel et lutter contre toute forme de nuisance.

Par effets nuisibles, ou incidences, des changements climatiques sont entendus les effets négatifs sur la vie des personnes, les modes de subsistance, la santé, les écosystèmes, le patrimoine économique, social et culturel, les services et les infrastructures (augmentation des décès liés aux vagues de chaleur, accroissement des risques liés aux dangers naturels, pertes de rendement pour certaines cultures, mise sous pression de milieux naturels, augmentation de l'instabilité du commerce international, etc.)[2].

L'alinéa 1 introduit par ailleurs une obligation de protection accrue pour les personnes et les écosystèmes les plus vulnérables. Ce critère de vulnérabilité permettra de formuler des priorités d'action. Par mesures visant les écosystèmes les plus vulnérables, on pense par exemple aux mesures de création et de renaturation des zones humides qui améliorent les habitats importants pour la biodiversité et la rendent plus résiliente. La protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes vulnérables passe par des mesures très variées comme par exemple des mesures de lutte contre les îlots de chaleur urbains (végétalisation, ombrage, plans d'eau, etc.) permettant de protéger la santé et le bien-être de ces personnes face aux vagues de chaleur.

Al. 2

Let. a)

La lettre a) se base sur l'objectif central fixé dans l'Accord de Paris auquel le canton de Fribourg souhaite contribuer, à savoir contenir la hausse de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C et si possible de 1,5° C par rapport au niveau préindustriel. L'objectif final est bien de limiter le réchauffement à 1,5° C. Le GIEC[3] signalait en 2018 qu'une augmentation supplémentaire de la température de la planète d'un demi-degré seulement allait accroître considérablement l'impact du réchauffement planétaire. Avec une augmentation globale de 2° C, les extrêmes de chaleur seraient nettement plus marqués dans toutes les zones habitées qu'avec 1,5° C. La Suisse s'engage à viser plus spécialement l'objectif de contenir la hausse des températures à 1,5° C en devenant membre de la Coalition pour une haute ambition (High Ambition Coalition)[4] lors de sa création en 2014.

Pour atteindre cet objectif, la Suisse s'engage à réduire ses émissions, qu'elles soient générées à l'intérieur des frontières (directes) mais aussi à l'extérieur (indirectes) notamment en ce qui concerne les émissions liées au transport des marchandises[5]. La prise en compte de toutes les émissions de gaz à effet de serre générées par la population suisse, qu'elles soient directes ou indirectes, est essentielle pour atteindre l'objectif planétaire global. Le canton doit également en tenir compte.

Let. b) et c)

L'engagement de l'Etat à poursuivre une politique climatique active dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la législation fédérale et cantonale concerne trois aspects:

> la réduction des émissions de GES à la source (les GES visés seront énumérés à l'article 1 de l'ordonnance sur le CO_2) et la capacité d'absorption des puits de carbone sur le territoire, c'est-à-dire d'assurer que les prestations de puits de carbone sur le canton permettent d'arriver à la neutralité carbone (let. b);

> l'adaptation aux effets nuisibles des changements climatiques, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter et aux infrastructures touchées d'être adaptées aux changements climatiques actuels ou futurs (let.c).

[1] Conseil fédéral, Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012, FF 2009 44 p. 6723 ss.

[2] GIEC, 2014: Changements climatiques 2014: Incidences, adaptation et vulnérabilité – *Résumés, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Publié sous la direction de Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (publié en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe).

[3] GIEC 2018: Rapport spécial sur les *conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté: Résumé à l'intention des décideurs.*

[4] High Ambition Coalition (HAC) 2021 High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

[5] Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

Let. d)

L'Etat souhaite participer à l'effort international et national visant à rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques. Les investissements faits par les acteurs des marchés financiers du canton de Fribourg peuvent en effet avoir un impact important sur les émissions futures de GES.

Cet objectif doit être réalisé dans un premier temps au moyen de mesures librement consenties par le secteur financier. L'Etat aura son rôle à jouer, notamment:

> en encourageant et soutenant les acteurs des marchés financiers tels que les banques, gestionnaires d'actifs, caisses de pensions et assurances sis sur le territoire cantonal à analyser la comptabilité climatique de leurs portefeuilles financiers, par exemple en utilisant l'outil gratuit et disponible Paris Agreement Capital Transition Assessment (méthode PACTA) élaboré avec le soutien de la Commission européenne, des gouvernements allemand et suisse, ainsi que des Principes pour l'investissement responsable (PRI) des Nations-Unies. Il permet d'effectuer une analyse standardisée de portefeuilles comprenant des actions, des obligations et d'autres instruments de crédits);

> en invitant les acteurs et actrices des marchés financiers du canton de Fribourg à identifier, évaluer et traiter de manière adéquate tous les risques (financiers ou non) liés au climat et de développer si nécessaire leurs instruments et leurs processus pour cela (prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques);

> en veillant, à travers sa participation financière au capital-actions de sociétés de droit public ou privé, ou de ses prêts accordés à ces dernières, à ce que les investissements consentis soient alignés aux objectifs climatiques du canton de Fribourg. Les représentant-e-s dans les conseils d'administration sont tenu-e-s d'encourager la mise en application de la méthode PACTA et la prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques (voir les deux éléments précédemment décrits).

  Dans un deuxième temps, les réflexions d'une meilleure prise en compte des enjeux climatiques dans les législations sectorielles, telles que la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP; RSF 122.73.1) et la loi sur la Banque cantonale de Fribourg (LBCF; RSF 961.1) devront être abordées par les Directions ainsi que par le Conseil d'Etat dans le cadre des politiques concernées.

Article 2 Objectifs de mise en œuvre

L'article 2 définit les objectifs concrets de réduction des émissions, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone que se fixe le Canton afin d'atteindre les buts et objectifs généraux fixés à l'article 1 ainsi que l'engagement de l'Etat et des communes à prendre les mesures nécessaires pour les atteindre. Ces objectifs constituent les trois volets principaux de la politique climatique du Canton.

Al. 1 et 2

Les alinéas 1 et 2 posent les objectifs climatiques visés par l'Etat et les communes en matière de réduction des émissions de GES. L'alinéa 1 reprend les objectifs décidés par le Conseil d'Etat en novembre 2019 et formalisés dans le Plan Climat cantonal.

Par objectifs de réduction, on entend:

> d'ici 2030, une réduction d'au moins 50% des émissions directes de GES par rapport à 1990. Les émissions directes sont les émissions générées dans le canton, notamment les émissions induites par la combustion d'agents énergétiques fossiles ou les émissions liées au bétail. Les trois sources d'émissions les plus importantes sont l'agriculture (environ 33% des émissions directes), le transport (près de 31% des émissions directes) et la production de chaleur pour le bâti à fin commerciale et/ou résidentielle (24% des émissions directes).

  Les émissions fribourgeoises directes en 1990 ont été estimées à 1,8 mio t éq.-CO_2 (soit environ 3,3% des émissions nationales de 1990)[1]. Dans le bilan carbone fribourgeois, les émissions directes du canton pour l'année 2017 ont été estimées à 1,6 mio t éq.-CO_2. Avec les objectifs établis, d'ici 2030, les émissions fribourgeoises ne devront dès lors pas dépasser les 0,9 mio t éq.-CO_2. Le canton doit donc diminuer ses émissions d'environ 0,7 mio t éq.-CO_2 d'ici 2030.

> d'ici 2050, l'Etat de Fribourg et les communes s'engagent à atteindre l'objectif de zéro émission nette. Les émissions de GES restantes devront être neutralisées par séquestration. Le Conseil fédéral estime la quantité d'émissions inévitables en Suisse à environ 12 mio t éq.-CO_2 en 2050. Rapportées au canton de Fribourg, les émissions inévitables en 2050 sont estimées à environ 0,4 mio t éq.-CO_2.

> L'Etat et les communes s'engagent expressément à prendre toutes les mesures nécessaires et possibles visant à réduire ses émissions indirectes, c'est-à-dire générées à l'extérieur du canton. Ces émissions sont considérables, elles représentent 60,3% des émissions totales du canton dont 4,75% sont liées à l'électricité importée. Elles sont liées à la production et au transport des biens et aliments consommés dans le canton (environ 40% des émissions indirectes),

[1] L'estimation des émissions fribourgeoises de 1990 se base sur les données de l'inventaire national des émissions de GES (National Inventoriy Report NIR). Les données du NIR suisse peuvent être consultées sur la page (https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/etat/donnees/inventaire-gaz-effet-serre.html) (20.04.21).

aux investissements financiers (plus d'un tiers des émissions indirectes) ou encore à la mobilité hors-canton de la population fribourgeoise.

Ces mesures sont indispensables, car dans certains cas la réduction des émissions de GES indirectes n'aura pas de conséquences positives sur la réduction des émissions directes du canton. Pourtant l'effet bénéfique au niveau planétaire sera un progrès énorme; sont par exemple concernées les mesures d'accompagnement à une alimentation locale. La réduction de ces émissions passe aussi par un changement des comportements et des modes de consommation des citoyen-ne-s. Il est donc nécessaire de prendre toutes les mesures relevant de la compétence de l'Etat et des communes pour réduire les émissions indirectes du canton. Cela peut passer notamment par l'interdiction ou la restriction de l'usage des plastiques jetables, des mesures visant à rendre les flux financiers compatibles aux enjeux climatiques, de la sensibilisation et l'encouragement vers une consommation locale et responsable. Toutefois l'évolution des émissions indirectes est difficile à quantifier, c'est la raison pour laquelle l'Etat ne se fixe pas d'objectif chiffré mais s'engage à contribuer à leur réduction, à hauteur de ses moyens. Il sera également veillé à ce que les efforts de la Confédération et du canton soient conjoints et complémentaires.

Le suivi du degré de réalisation des objectifs sera rendu possible par les outils suivants:

> l'évolution de l'inventaire des émissions de GES national permettra d'évaluer les effets des instruments de politiques climatiques fédérales et de l'ensemble des stratégies climatiques régionales;

> l'évolution du bilan carbone du canton de Fribourg permettra de suivre plus spécifiquement les effets des mesures cantonales et extra-cantonales sur les émissions induites par le canton;

> le suivi d'indicateurs propres à certaines des mesures du Plan Climat permettra d'estimer la quantité d'émissions réduites ou évitées par les mesures en question.

Al. 3

L'alinéa 3 pose les objectifs climatiques visés par l'Etat et les communes en matière d'adaptation.

La concentration de GES dans l'atmosphère pourrait induire des dommages non seulement aux infrastructures, mais à l'ensemble du vivant. En effet, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur, des fortes précipitations ou encore des périodes de sécheresse sont autant d'événements pouvant causer des dommages humains ou prétériter la survie d'espèces animales ou végétales. L'alinéa 3 précise qu'au travers de ses objectifs, l'Etat et les communes ne s'engagent pas seulement en faveur de la protection des êtres humains et de leurs intérêts, mais également dans le but de protéger les animaux, les plantes et leurs biotopes. L'alinéa précise aussi que les biens d'une valeur considérable, tels que les sites historiques ou encore certains bâtiments ou infrastructures, doivent également être protégés des effets néfastes des changements climatiques. Les objectifs d'adaptation de l'Etat et des communes fribourgeoises sont ainsi cohérents avec la stratégie d'adaptation aux changements climatiques de la Confédération et considèrent l'ensemble des secteurs pouvant être impactés de manière directe et indirecte par les changements climatiques (gestion de la biodiversité, gestion des dangers naturels, santé humaine et animale, protection des sols, etc.).

Al. 4

L'alinéa 4 pose les objectifs climatiques en matière de captation et de séquestration du carbone. Cela répond au constat et aux préoccupations actuelles de la Confédération. En effet, le rapport sur les émissions de CO_2 négatives adopté en 2020 par le Conseil des Etats en réponse au postulat 18.4211[1] conclut que les objectifs climatiques à long terme ne pourront être atteints qu'au moyen d'émissions négatives. Il en ressort que la Confédération doit créer les conditions-cadres permettant de développer ces technologies dans le but d'extraire le CO_2 de l'atmosphère et de le stocker durablement.

La collaboration en matière de recherche et d'innovation dans le domaine des technologies d'extraction de CO_2 (NET) doit être soutenue. Le projet de révision de la loi sur le CO_2 du 17 décembre 2021 a d'ailleurs approfondi cette notion. Il définit la notion de prestations de puits de carbone comme étant «le bilan imputable sur le plan international entre les émissions de gaz à effet de serre et l'absorption de CO_2 par les réservoirs de carbone». Selon le Conseil fédéral[2] le principe de précaution impose de ne pas remplir des puits biologiques pour compenser des émissions évitables de gaz à effet de serre tant qu'il n'est pas certain que les approches techniques actuelles (bioenergy whith carbon capture and storage, BECCS et direct air carbon capture and storage DACCS) puissent produire des émissions négatives en quantité nécessaire.

L'Etat et les communes s'engagent donc à renforcer les compétences en matière de technologies d'extraction de CO_2 (NET). Pour cela ils entendent soutenir la recherche et l'innovation en la matière. La capture du CO_2 doit cependant toujours coïncider avec une solution de stockage à long terme ou de réemploi. Il ne s'agit pas de déplacer du carbone sans

[1] Postulat 18.4211-Thorens Goumaz du 12 décembre 2018 «Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO_2 pour les futures politiques climatiques de la Suisse?».

[2] Conseil fédéral, rapport en réponse au Postulat 18.4211 Thorens Goumaz du 12 décembre 2018: *Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO_2 pour les futures politiques climatiques de la Suisse?*

soustraction nette, ou d'extraire du carbone d'une manière productiviste qui dépasserait les capacités du territoire pour le conserver de manière stable et à long terme ou pour son réemploi local.

L'Etat et les communes s'engagent également à prendre des mesures concernant le stockage durable du CO_2. Les puits font référence aux réservoirs qui stockent le carbone. Ils peuvent être naturels issus de processus biologiques de captation du CO_2. Ce sont notamment les forêts, les tourbières, les sols. Ces écosystèmes doivent être protégés, restaurés et renforcés, ce qui passe principalement par l'aménagement du territoire. Les puits artificiels résultent quant à eux de procédés techniques qui permettent de capter puis séquestrer du carbone de manière intensive dans des formations géologiques souterraines, dans les océans ou les sous-sols.

Article 3 Mesures

Al. 1

Cet alinéa traite du fondement des mesures de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés.

La nature des mesures mises en place s'appréciera au regard des compétences octroyées à l'Etat dans le cadre des législations fédérales et cantonales sectorielles et intersectorielles et des domaines dans lesquels il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour agir (cf. chapitres 1.4, 1.7 à 1.9).

Le réchauffement climatique étant un problème global, la mise en place de solutions à toutes les échelles est une nécessité. Par ailleurs, les effets des actions régionales ne peuvent pas être isolées des autres actions entreprises. Ainsi, les mesures de lutte contre les changements climatiques prises par l'Etat et les communes viendront s'ajouter aux mesures implémentées par la communauté internationale ou par la Confédération, au même titre que les mesures internationales et nationales appuieront la réalisation de l'objectif fribourgeois.

Al. 2

L'alinéa 2, première partie de la phrase, ancre le principe de coordination qui doit guider les politiques climatiques de l'Etat et des communes. Au travers de leur stratégie climatique, l'Etat et les communes doivent mener une coordination efficace entre les politiques sectorielles et intersectorielles dans le but d'atteindre les objectifs de réduction et d'adaptation fixés à l'article 2.

La lutte contre les changements climatiques constituant l'une des cibles du développement durable (ODD 13), les mesures climatiques doivent notamment être coordonnées avec la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg. Cette stratégie a pour horizon temporel 2031, soit la fin de la législature qui débutera en 2027. Par souci de cohérence, le Plan Climat cantonal suivra la même logique et donc le même horizon temporel, avec une première phase de mise en œuvre de 2021 jusqu'en 2026 et une deuxième phase de 2027 à 2031. L'Etat et les communes se doivent également d'identifier les implications sociales, économiques et environnementales de leur politique climatique. Certaines mesures peuvent en effet avoir des conséquences sociales importantes, lorsqu'elles concernent par exemple la taxation de certaines prestations ou ont des conséquences sur la mobilité individuelle. La nécessité de réduire le trafic motorisé individuel doit par exemple impérativement être accompagnée d'un développement de transports publics à prix abordable pour toutes et tous et déboucher prioritairement sur des mesures dans les régions où cela est possible. L'acceptabilité de telles mesures nécessite d'analyser et d'anticiper leurs impacts, par exemple les charges financières supplémentaires pour les ménages à faibles revenus ou certaines régions, et au besoin de corriger leurs effets indésirables par des mécanismes appropriés afin d'éviter de pénaliser certaines catégories de population. La notion de justice sociale est également à mettre en lien avec le refus en votation le 13 juin 2021 du projet de révision de la loi CO_2. Il est ainsi primordial de garantir que les mesures ne renforcent pas des inégalités existantes.

L'Etat souhaite également apporter une attention particulière au volet économique de sa politique climatique. La transition vers l'objectif de zéro émission nette doit notamment s'effectuer de manière économiquement supportable et le plus efficacement possible en termes de coûts. Il s'agit de ne pas désavantager certaines entreprises par rapport à leurs concurrents, respecter le plus possible le principe du pollueur-payeur, éviter les mauvais investissements, remplacer autant que possible les agents énergétiques fossiles[1] et favoriser des solutions de sobriété énergétique. Les opportunités que peuvent amener les changements climatiques doivent également être relevées: on pensera notamment en développement du tourisme estival, à l'augmentation de certaines récoltes agricoles ou encore aux perspectives économiques induites par les nécessaires travaux d'assainissement énergétique des bâtiments et de la mobilité.

L'Etat et les communes doivent également relever de nombreux défis dans d'autres domaines environnementaux. Si des synergies existent, notamment dans les domaines de la qualité de l'air et de la biodiversité, des pesées des intérêts devront être faites afin que la politique climatique ne se fasse pas à leur détriment. Le développement des énergies renouvelables doit ainsi être mis en balance avec d'autres enjeux tels que la préservation de la qualité de vie de la population concernée ou de la biodiversité.

[1] Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse, principe 8, p. 18.

Ainsi, la conciliation des mesures en matière climatique avec les enjeux environnementaux, sociaux et économiques se fera au cas par cas, notamment via les procédures d'évaluation de la durabilité déjà mises en œuvre dans le canton de Fribourg au travers des évaluations avec la Boussole 21.

Article 4 Prise en compte des enjeux climatiques

Al. 1

L'alinéa 1 introduit l'obligation pour l'Etat et les communes de prendre en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement des projets. Par enjeux climatiques au sens de cette disposition on entend la nécessité de réduire les émissions de GES, d'assurer la capacité d'absorption des puits de carbone et de s'adapter aux changements climatiques (article 2) afin de protéger l'être humain et son milieu naturel contre leurs effets nuisibles (article 1).

Cette exigence ressort expressément de la stratégie à long terme de la Confédération qui demande que les cantons axent, dans tous les domaines liés au climat, leurs activités de planification sur l'objectif de zéro émission nette. La stratégie souligne que la planification de la Confédération et des cantons doit être prudente et axée sur les objectifs climatiques, en particulier la planification territoriale et des transports, le développement du milieu bâti ainsi que la planification énergétique. De plus, la compatibilité des nouvelles prescriptions légales et des projets d'investissement avec l'objectif de zéro émission nette devra être examinée et la protection du climat devra être intégrée dans tous les domaines politiques et stratégies pertinents[1].

L'Etat et les communes doivent ainsi mettre à disposition les moyens permettant de renforcer la prise en compte des enjeux climatiques lors de la phase d'élaboration de tout projet. La coordination intra et intercantonale doit également être recherchée sur le renforcement de cette compétence et sur la création d'outils ou de méthodes applicables aux projets étatiques.

L'examen de la compatibilité de l'activité de l'Etat et des communes aux enjeux climatiques doit par conséquent devenir partie intégrante de l'activité publique et avoir une incidence réelle sur la définition des choix d'intervention et de décisions politiques.

Al. 2

Le principe de la prise en compte des enjeux climatiques par l'Etat et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, fixé à l'alinéa 1 vaut de manière générale pour tout projet. L'examen permet cependant de contrôler que les projets de l'Etat les plus importants – du point de vue de l'impact climatique potentiel – respectent bien la mission confiée par l'alinéa 1. En vertu de l'alinéa 2, les Directions font examiner l'incidence climatique des projets qu'elles soumettent au Conseil d'Etat. Cette démarche permettra au Conseil d'Etat de statuer en tenant compte aussi bien des incidences climatiques que des incidences financières (cf. art. 46 al. 1 let. e LFE)[2] des projets qui lui sont soumis. Les conclusions de l'examen permettent d'établir un préavis sur le projet, lequel est pris en compte par le Conseil d'Etat lors de sa prise de décision finale qui est rendue sur la base d'une pesée de tous les intérêts.

Seront visés par l'examen des incidences climatiques, les projets définis dans la réglementation d'exécution (ensemble de projets répondants à certains critères: type d'acte, impact financier et politique, domaine d'action etc..) pour lesquels les risques et opportunités liés aux changements climatiques sont potentiellement importants.

La méthode d'évaluation utilisée, devra encore être précisée. Il est cependant prévu de procéder à l'analyse des incidences climatiques en utilisant, dans un premier temps, les critères et sous-critères de la Boussole 21 relatifs aux enjeux climatiques. En parallèle à cette application, une réflexion sera initiée, notamment avec les autres cantons (via p. ex. la coordination Suisse occidentale et latine des Plans climat cantonaux et le Cercle climat[3]), afin de créer une méthode d'évaluation ciblée sur les aspects climatiques.

Article 5 Information et formation

L'Accord de Paris (art. 12) oblige les Etats parties à prendre des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, afin d'accroître l'efficacité de l'action engagée en matière de politique climatique. L'article 41 de la loi sur le CO_2 développe cet aspect, en conférant notamment aux autorités fédérales et cantonales un rôle de conseil auprès des communes, des entreprises et des consommateurs et consommatrices.

En raison de l'importance de telles mesures pour renforcer les instruments de politique climatique, l'article 5 du projet de loi reprend la même obligation au niveau cantonal. Dans cette optique, l'Etat a déjà mis en ligne un site internet,

[1] Stratégie climatique à long terme, principe 6, p. 18.

[2] Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1).

[3] Le Cercle climat est une association à but non lucratif, politiquement neutre et économiquement indépendante dont les objectifs principaux sont de coordonner et renforcer les actions menées par les administrations cantonales impliquées dans le développement ou la mise en œuvre de la politique et/ou de la stratégie climatique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les impacts du changement climatique. Ce cercle sera composé de représentant-e-s des entités cantonales compétentes en matière de politique climatique. L'assemblée constitutive aura lieu en septembre 2022.

monplanclimat.fr.ch, avec l'objectif de sensibiliser, informer et engager toutes les parties prenantes du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques. Il entend également encourager les initiatives volontaires (des communes par exemples) qui portent sur l'information et la sensibilisation de la population.

L'éducation, au sens large, est par ailleurs un puissant levier pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, la Direction de la formation et des affaires culturelles, en collaboration avec les autres directions concernées, n'a pas attendu l'élaboration du présent projet de loi pour développer des ressources et outils permettant de traiter la thématique climatique dans le programme d'enseignement, ce que la présente disposition permet simplement d'ancrer plus précisément. A noter aussi que l'article 5 englobe également la formation professionnelle et la formation continue, y compris dans le cadre de la reconversion professionnelle, raison pour laquelle on parle ici d'éducation et de formation de manière étendue.

L'Etat a son rôle à jouer, par exemple en encourageant les établissements à mettre en œuvre une stratégie climatique, en soutenant des projets pédagogiques pilotes, en renforçant la formation des enseignant-e-s dans ce domaine ou encore en établissant des dossiers pédagogiques visant à développer tant des connaissances que des capacités transversales en lien avec les enjeux climatiques.

Dans son message du 1er décembre 2017 accompagnant la loi sur le CO_2 révisée, le Conseil fédéral a estimé que les communes jouaient un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique climatique sur le terrain de par leur proximité avec les habitant-e-s, les entreprises et les associations locales. Des conseils et des offres axées sur la pratique devront ainsi permettre aux communes d'établir des stratégies climatiques, de mettre en place des mesures et de sensibiliser la population aux questions climatiques.

L'Etat a initié la collaboration avec les communes en fin d'année 2020. Il souhaite accompagner les communes fribourgeoises afin de faciliter la compréhension de la thématique climatique, de les soutenir dans leur politique climatique et de les encourager à initier des actions spécifiques dans ce domaine. Le Conseil d'Etat entend, à travers le présent projet de loi, renforcer cette collaboration et développer les soutiens pratiques et financiers aux communes, pour leurs propres actions mais également pour les encourager à soutenir les actions de leurs habitant-e-s et des entreprises et associations sises sur leur territoire. Cette question fait l'objet d'un article spécifique (voir art. 15 et ss ci-dessous).

Plan Climat cantonal

Article 6 Contenu

Al. 1

L'article 6 al. 1 institue une obligation légale pour le Conseil d'Etat d'élaborer un Plan Climat cantonal. Cette obligation légale confère ainsi un ancrage concret et pérenne à la politique climatique fribourgeoise. La planification est en règle générale un instrument de coordination et de conduite de la compétence de l'exécutif, en l'occurrence du Conseil d'Etat. Il reviendra ainsi au Conseil d'Etat de déterminer une stratégie cantonale et de choisir les mesures les plus adéquates pour atteindre les objectifs d'adaptation et de réduction fixés par le législatif à l'article 2.

Le Plan Climat cantonal est l'instrument principal dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie en matière climatique et les moyens de mise en œuvre. Il coordonne, soutient et renforce les politiques et les stratégies sectorielles et intersectorielles qui contribuent à l'atteinte des objectifs de réduction, d'adaptation aux changements climatiques et de renforcement des puits de carbone naturels et artificiels fixés dans la présente loi (pour plus de détails sur l'articulation entre le PCC et les politiques sectorielles et intersectorielles, cf. point 1.8 ci-dessus).

Al. 2 et 3

En tant que cadre structurel global de la politique climatique fribourgeoise, le PCC comprend, en premier lieu, un volet stratégique qui fixe des axes stratégiques et des objectifs spécifiques, par exemple des objectifs à atteindre dans chaque secteur (mobilité, énergie, agriculture, consommation, etc.) ou des objectifs linéaires. En second lieu, il comprend le plan d'actions opérationnel, qui découle de la stratégie, et qui contient à minima la description des mesures concrètes, les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes ainsi que les ressources, c'est-à-dire, les moyens financiers et en personnel mis à disposition.

Article 7 Consultation publique

L'article 7 al. 1 détermine la procédure de mise en consultation publique du Plan Climat cantonal. Il prévoit une application par analogie de la procédure prévue pour la consultation des actes législatifs cantonaux. Cette procédure est prévue par les articles 22ss du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21).

Cette procédure a déjà été appliquée par analogie à la mise en consultation d'actes de planification cantonaux en l'absence de procédure formalisée. Elle a par exemple été appliquée à la mise en consultation du Plan de mesures pour la protection de l'air adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du

18 novembre 2019. Elle a par ailleurs été suivie lors de la mise en consultation du Plan Climat cantonal en octobre 2020 alors que la procédure n'était pas encore formalisée par la présente loi.

Article 8 Adoption

Le Grand Conseil est consulté sur le projet de Plan Climat. Pour cela le projet du plan lui est transmis pour information, ainsi que le rapport établi en vertu de l'article 10 alinéa 2, qui examine et évalue la réalisation du Plan Climat précédant. La demande de crédit d'engagement est transmise au Grand Conseil en parallèle. Cette démarche permettra ainsi au Conseil d'Etat d'apporter au Plan, le cas échéant, les modifications qu'il jugera nécessaires avant son adoption, en fonction des discussions au Grand Conseil.

Article 9 Effets

Le Plan Climat cantonal est conçu comme un instrument de programmation et de coordination. Il ne lie que les autorités cantonales à l'exclusion des communes et des administrés qui ne sont pas chargés de l'exécution des mesures et pour lesquels il n'a pas d'effets directs contraignants.

Comme déjà exposé ci-dessus, la mise en œuvre de ces mesures sera concrétisée avec la collaboration de nombreux partenaires, et en particulier des directions et services compétents. En tant qu'autorités matériellement compétentes dans leurs domaines respectifs, ces dernières ont pour obligation d'exécuter les mesures prévues. Cela implique, en particulier, d'intégrer ces tâches dans le cahier des charges des responsables désignés au sein de chaque unité. Le PCC prévoira, à cette fin, les budgets nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre des mesures.

Il sied également de préciser que la planification cantonale est uniquement contraignante pour les autorités dans les domaines où le législateur cantonal leur a confié des compétences d'exécution. En effet, les mesures contenues dans le Plan Climat cantonal n'ont que des effets juridiques secondaires, dans le sens où elles ne peuvent pas par elles-mêmes créer de nouvelles compétences; elles ne servent qu'à préciser l'exercice des compétences que ménage la loi applicable dans le domaine d'action concerné. Dans ce cadre, les autorités chargées de l'exécution de la planification devront veiller à ne pas s'écarter sans motifs des mesures retenues dans le Plan Climat cantonal.

Si les bases légales cantonales actuelles devaient s'avérer insuffisantes, la planification pourra cependant intégrer des mesures de type législatif qui visent la création ou la mise à jour de bases légales cantonales afin d'y intégrer les enjeux climatiques et de renforcer leur prise en compte dans les domaines sectoriels concernés. Le Conseil d'Etat devra ainsi proposer, si nécessaire et dans la mesure de ses compétences, les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés à l'article 2 du présent projet.

Article 10 Réexamen et suivi

Al. 1

Le bilan carbone (également appelé «inventaire des émissions» ou «empreinte carbone») vise à estimer la quantité d'émissions de GES induites par les activités humaines d'un territoire donné. Cet exercice peut également s'appliquer à une entreprise, à un secteur économique ou à l'échelle de l'individu. C'est un outil d'aide à la décision en termes d'investissements structurants, qui vise également à faire prendre conscience des impacts de nos comportements et à les modifier.

Chaque année, les émissions sont répertoriées dans le cadre des traités internationaux négociés par les Etats signataires de la Convention-cadres des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les données d'émissions pour la Suisse, et pour tous les pays signataires de l'accord, sont disponibles dans le «National Inventory Report» (NIR). Cet inventaire des GES recense aussi bien les émissions de CO_2 dues à l'utilisation des énergies fossiles que les émissions des autres GES (méthane, protoxyde d'azote, gaz synthétiques).

Un premier bilan carbone du canton de Fribourg a été réalisé avec les données de l'année 2017 en procédant à des évaluations de données issues du NIR ainsi que de statistiques nationales et cantonales. Ainsi, certaines données du bilan carbone proviennent de données nationales transposées au contexte fribourgeois en fonction d'indicateurs tels que le nombre d'habitants ou le nombre d'entreprises (méthode top-down). D'autres données sont quant à elles directement issues de chiffres spécifiquement fribourgeois (méthode bottom-up). C'est notamment le cas des émissions en lien avec l'utilisation des sols (forêts, prairies ou sols urbains).

Le bilan carbone du canton de Fribourg fera à la fois office de base de travail pour la définition des mesures atténuation du PCC et permettra également de suivre les effets des Plans Climat successifs sur le long terme. C'est pourquoi il sera un élément central du rapport d'évaluation du Plan Climat.

Al. 2

D'une manière générale, une stratégie s'inscrit dans une période donnée, avec les limites du contexte inhérent à cette période. Elle se doit d'évoluer afin d'être en adéquation avec les connaissances scientifiques qui s'accroîtront au fil du temps et doit par conséquent pouvoir faire l'objet d'adaptations à court terme. Il est ainsi prévu que le Plan Climat soit révisé tous les 5 ans.

Dans la perspective de sa révision, le Plan Climat en vigueur doit faire l'objet d'une évaluation de ses résultats. Pour ce faire, un rapport d'évaluation portant sur la mise en œuvre du Plan Climat est prévu tous les 5 ans. L'Etat se fixe des objectifs globaux chiffrés, définis dans le présent projet de loi. Il déterminera également des objectifs sectoriels et linéaires dans le PCC sur la base de l'article 6 al. 1 et 2 du projet de loi. Les objectifs de l'Etat sont évalués notamment grâce au suivi régulier du Plan Climat cantonal et des indicateurs mis en place ainsi que grâce au bilan carbone cantonal. Ce bilan carbone sert également de base à l'élaboration de la nouvelle mouture du Plan Climat et est dès lors publié avant la mise ne consultation du nouveau PCC. Il est présenté pour information au Grand Conseil en même temps que celui-ci reçoit le nouveau projet de Plan Climat à titre consultatif.

Al. 3

Le niveau de réalisation des mesures est évalué régulièrement grâce à des outils de suivi et à l'aide d'indicateurs, ce qui permet un contrôle qualité régulier. Une fiche est établie pour chacune des mesures du Plan Climat cantonal et est tenue à jour de manière régulière. Ces fiches sont actualisées annuellement avec les informations concernant notamment les objectifs (globaux et annuels) de la mesure, la composition de l'équipe de projet, le montant alloué à la mesure ou encore les étapes de réalisation. Toute adaptation des mesures ainsi que l'état d'avancement de leur mise en œuvre doivent être documentés par écrit à intervalles réguliers. La forme du rapport est définie conjointement avec le Comité de pilotage (COPIL). Ce rapport est consultable en ligne. Il est actualisé annuellement et permet de suivre la réalisation du Plan Climat cantonal.

Article 11 Modifications

Al. 1

L'alinéa 1 permet de prévoir les adaptations nécessaires du Plan Climat cantonal en fonction de l'évolution des circonstances et de l'ampleur des modifications nécessaires. Ainsi, des adaptations pourront être introduites avant le délai de 5 ans prévu pour un réexamen total du plan. Cette exigence de souplesse est inhérente aux plans qui sont par nature évolutifs.

Al. 2 et 3

La loi distingue la procédure applicable à la révision et aux modifications majeures du Plan (al. 2) de celle applicable à d'autres types de modifications considérées comme «mineures» (al. 3):

> la procédure prévue à l'article 7 est applicable lors de la procédure de révision et d'une modification majeure du Plan;
> le Conseil d'Etat définit la procédure et les organes compétents pour toutes autres modifications du Plan Climat cantonal dans la réglementation d'exécution.

Autorités compétentes

Article 12 Conseil d'Etat

Al. 1

L'alinéa 1 détaille les attributions principales du Conseil d'Etat:

> let. a: le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour adopter le Plan Climat cantonal;
> let. b: une réglementation d'exécution du Conseil d'Etat veillera à compléter les dispositions légales;
> let. c: il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat;
> let. d: il veille à l'exécution par les différentes directions concernées des mesures prévues dans le PCC;
> let. e: il veille à la collaboration et à la coordination avec la Confédération, les autres cantons et les communes. C'est un principe général prévue par la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), cet alinéa permet de souligner la transversalité et l'importance de la coordination et collaboration dans ce domaines. Il se réfère également à la tâche spécifique du Conseil d'Etat de collaboration avec les communes attribuée dans le cadre de l'établissement des plans climats communaux, rappelée à l'art. 15 al. 2 du présent projet.

Al. 2

La loi confère également au Conseil d'Etat les compétences suivantes:

> il décide la mise en consultation publique du Plan Climat cantonal (art. 7);
> il supervise et adopte la révision ou modification majeure du Plan Climat cantonal (art. 10 et 11);
> Il nomme les membres de la Commission (art. 14);
> il soumet périodiquement au Grand Conseil une demande d'octroi de crédit d'engagement pour le financement des mesures du Plan Climat (art. 16);
> il règle les modalités et la procédure en matière de subventions (art. 17 al. 4).

Article 13 Directions compétentes

Al. 1

La mise en œuvre concrète des différentes mesures est de la compétence des directions et services compétents, par exemple les mesures dans le domaine de l'énergie relèvent du Service de l'énergie, les mesures dans le domaine de l'eau relèvent du Service de l'environnement, etc.

Par nature transversale, la thématique du climat doit cependant être traitée de concert par tous les acteurs des domaines concernés, une bonne coordination est dès lors cruciale. Ainsi, un compte rendu annuel sous forme de rencontres réunissant les répondant-e-s chargé-e-s de la mise en œuvre sera organisé. En vertu de l'autonomie organisationnelle du Conseil d'Etat (art. 65 LOCEA), celui-ci pourra prévoir, dans la réglementation d'exécution, (cf. art. 12 al. 1 let. c) des dispositions d'organisation visant à garantir une organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat, telle la création d'un organe de coordination constitué de représentant-e-s des différents directions et services de l'Etat concernés.

Al. 2

Bien que transversales et dépendantes de toutes les directions et de nombreux services de l'administration, les tâches de coordination et de suivi de l'exécution des mesures définies dans la stratégie climatique de l'Etat de Fribourg relèvent de la compétence de la Direction en charge de l'environnement. Elle assure ainsi la cohérence et la transversalité de l'action en la matière. Toutes les Directions participent à l'élaboration du Plan Climat cantonal, le Service de l'environnement étant chargé d'assurer cette coordination et de veiller à l'ensemble du processus d'établissement du projet de Plan Climat jusqu'à son adoption par le Conseil d'Etat. Il assure ensuite la coordination de la mise en œuvre et le suivi du plan cantonal ainsi que la gestion du budget associé, qui concerne toutes les Directions. Le SEn est également chargé d'établir les bilans carbone cantonaux et le rapport d'évaluation en fin de mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

Al. 3

L'alinéa 3 ancre le principe de coordination entre les directions et les unités administratives de l'Etat. Le Plan Climat cantonal est de nature transversale et implique l'engagement concret de l'ensemble des directions et organes de l'Etat concernés par la politique climatique du canton. Il est dès lors nécessaire que les autorités d'exécution collaborent de manière étroite en s'assistant mutuellement et en participant activement à l'élaboration et à l'exécution de la planification cantonale.

Article 14 Commission Climat

Al. 1 et 2

La Commission Climat est un organe consultatif, au même titre que la commission consultative pour l'aménagement du territoire ou celle de l'enfance et de la jeunesse. Y sont représentés, les différents milieux intéressés, qu'ils soient politiques, professionnels ou encore associatifs, ainsi que les communes. La réglementation d'exécution donnera davantage de précisions quant à l'organisation de cette commission et à la nomination de ses membres, en conformité avec les dispositions du règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC; RSF 122.0.61) en la matière.

On pourra y retrouver des représentant-e-s provenant notamment: de différentes Directions concernées par la thématique climatique, des communes, des milieux économiques et en particulier de l'agriculture et du tourisme, des représentants de la jeunesse, des organisations non-gouvernementales de protection de l'environnement et de la santé, ou encore des experts des milieux scientifiques, en particulier du climat; il ne s'agit cependant pas ici d'une liste exhaustive.

Al. 3

Le but de cette commission est de faire participer l'ensemble de la société de manière plus active à la formulation et à la mise en œuvre de la politique climatique cantonale et de soumettre à son regard critique certains projets ou instruments tel que le Plan Climat cantonal par exemple.

La Commission aura pour tâches de conseiller l'Etat et de soutenir les services concernés par la politique climatique cantonale et en particulier le Service en charge de la coordination du PCC, d'examiner les problèmes relatifs à la politique climatique et d'émettre des recommandations en la matière, de donner son avis sur le Plan Climat cantonal et sur les projets importants de l'Etat sous l'angle climatique. Cette commission aura également pour vocation d'agir comme force de proposition auprès des autorités d'exécution. L'ensemble des points de vue et informations nécessaires à une mise en œuvre adéquate seront ainsi réunies; cette disposition renforce également la volonté de respecter la nécessaire participation ainsi que la grande diversité des acteurs intéressés.

Article 15 Communes

Le Plan Climat cantonal de première génération ne confie pas aux communes de responsabilité directe dans l'exécution du catalogue de mesures prévues. Les communes sont toutefois considérées comme des partenaires centraux et bénéficient de mesures de collaboration, d'encouragement, de formation et de soutien. Le Conseil d'Etat souhaite procéder par paliers.

Durant les prochaines années, il intensifiera sa collaboration avec les communes fribourgeoises afin de leur permettre de renforcer leur action en la matière.

Comme mentionné plus haut, les communes jouent un rôle primordial particulièrement pour les aspects d'adaptation. Les enjeux climatiques touchent tous les domaines de réglementation et tous les niveaux de planification. Par ailleurs, le champ de compétences des communes leur permet de prendre des mesures à leur niveau. De nombreuses communes s'engagent déjà en faveur de la protection du climat, notamment par le biais des planifications existantes, telles que le plan communal des énergies, le plan directeur de bassin versant, le plan d'aménagement local. L'exemplarité face à leurs citoyennes et citoyens fait également partie de leurs devoirs. Cette exemplarité passe par la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets publics, mais aussi en tant qu'entité publique employeur, gestionnaire de biens, propriétaire et prestataire de services. L'action conjointe de l'Etat et des communes est en effet absolument nécessaire car complémentaire.

Al. 1

L'alinéa 1 institue pour les communes de plus de 1500 habitant-e-s l'obligation d'établir, individuellement ou en collaboration avec d'autres, un plan communal dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Après avoir adopté leur plan, les communes le transmettent à l'Etat.

Comme déjà mentionné plus haut, la participation des communes est attendue et nécessaire à l'effort de réduction et d'adaptation aux changements climatiques. Elles sont à la fois des interlocutrices-clé et disposent de compétences propres. Elles doivent prendre leur part de responsabilité tout en conservant une autonomie et une liberté d'action. C'est pourquoi il a été jugé préférable que la stratégie cantonale ne soit pas contraignante pour les communes. Il leur revient cependant de définir une politique climatique et de décider, dans le cadre de leurs compétences et du respect du droit cantonal et fédéral, des mesures qu'elles veulent mettre en place en complément de celles de l'Etat. Les communes conservent ainsi toute leur autonomie dans les limites du droit cantonal et définissent librement la stratégie et les mesures qu'elles souhaitent mettre en place en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières. Pour éviter d'obliger des petites communes, les communes dont le nombre d'habitant-e-s est inférieur à 1500 ne sont pas tenues d'élaborer une planification climatique. L'Etat encourage cependant toutes les communes à entamer cette démarche. Dans un but de facilitation, l'Etat est également chargé de veiller à la coordination et à la cohérence de son action conjointe avec celle des communes.

Al. 2

Elles peuvent adapter à intervalle régulier leur plan de mesures. Elles réexaminent entièrement, au moins tous les 5 ans, leur planification et la révisent selon les conclusions du réexamen. La périodicité du réexamen est calquée sur celle du Plan Climat cantonal.

Al. 3

Il s'agit là de favoriser les collaborations intercommunales en impliquant par exemple le niveau des districts dans l'élaboration d'une planification intercommunale. Les types de collaborations intercommunales possibles sont notamment prévues par la législation fribourgeoise aux articles 107 ss. de la loi cantonale fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Le préfet ou la préfète est à cet égard un moteur du développement harmonieux du district par le biais de l'encouragement des collaborations intercommunales en vertu notamment de l'article 146 de la loi sur les communes.

Al. 4

L'Etat soutient chaque commune qui envisage d'initier des démarches spécifiques dans le domaine du climat et mettre en place la politique climatique adaptée à leur territoire et s'inscrivant dans une perspective de durabilité. L'Etat s'engage en particulier à accorder des subventions pour l'établissement des planifications climatiques communales, qu'elles soient établies de manière volontaire ou sur la base de l'alinéa 2 et d'accompagner techniquement les communes. Il peut aussi octroyer des subventions pour la phase de mise en œuvre des plans communaux dans le cadre des mesures du PCC (cf. art. 17).

Les communes qui ont déjà initié de telles démarches seront soutenues financièrement dans la mise en œuvre de leur planification selon les conditions prévues par la réglementation d'exécution. Ces communes ne doivent en effet pas être pénalisées pour avoir pris de manière volontaire et anticipée des mesures spécifiques pour la protection du climat.

Il existe d'ores et déjà des mesures d'accompagnement cantonales ayant un impact positif sur le climat. On peut citer à titre d'exemples les recommandations formulées dans le guide d'aménagement local et le guide des constructions sur la façon d'intégrer dans la planification de détail et les règlements d'urbanisme des incitations à la création de quartiers dits «durables» ou l'encadrement des communes en ce qui concerne l'élaboration du plan communal des énergies dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

L'Etat a pour objectif de faciliter et d'inciter les communes à la prise en compte des enjeux climatiques dans toutes leurs activités et de favoriser les échanges de bonnes pratiques. A

cette fin, il mettra en place des mesures de sensibilisation et d'engagement afin d'accompagner les communes au changement, par exemple des ateliers, la diffusion de vidéos et d'articles sur les bons exemples, des guides pratiques, etc.

Comme types de mesures de soutien envisagées par l'Etat dans le cadre de sa stratégie climatique, on peut citer par exemple:

> un soutien aux projets de revitalisation de cours d'eau par le biais d'une subvention complémentaire pour les projets intégrant de manière renforcée l'adaptation aux changements climatiques;
> un soutien aux communes portant sur un projet de réaménagement ou de création d'espaces publics intégrant la dimension climatique (végétalisation, ombrage, jeux d'eau, etc.) pour lutter contre les îlots de chaleur;
> un soutien à la mise en œuvre de nouvelles actions portées par les communes visant la réduction de la consommation énergétique et des émissions énergétiques de gaz à effet de serre.

De plus, d'ici fin 2022, la Confédération mettra à disposition des communes deux outils d'aide à la prise en compte des enjeux climatiques dans l'exercice de leurs compétences et dans leurs projets. Le premier outil d'ores et déjà mis en ligne par la Confédération[1] consiste en un guide pour les communes désireuses de mettre en place une stratégie climatique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation dans le but de les aider à identifier les risques auxquelles elles sont confrontées aujourd'hui ou seront confrontées dans le futur. Ce guide est spécialement conçu pour aider les communes de petite à moyenne taille et disposant de peu de ressources à se lancer dans l'élaboration d'une telle stratégie. Le second produit consiste en une boîte à outils interactive spécifiquement conçue pour aider les communes, en fonction de leurs spécificités propres (taille, région, etc.), à s'adapter aux changements climatiques. Elle contient une base de données avec des exemples de meilleures pratiques de l'adaptation aux changements climatiques et une collection des liens et informations supplémentaires pour chaque domaine traité.

Financement

En ce qui concerne le financement, il convient de distinguer deux choses: d'une part le coût de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la première génération du Plan Climat cantonal pour la période 2021 et 2026 qui a été estimé à 22,8 millions de francs; d'autre part la totalité des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la présente loi et qui ne font pas partie intégrante du Plan Climat actuel. Nous rappelons ici l'articulation temporelle – plan de mesures d'abord, ancrage législatif ensuite – créant ainsi un écart de financement.

La DIME, et plus particulièrement le SEn, coordonne l'ensemble du budget pour la mise en œuvre du Plan Climat. Il prévoit pour cela les dépenses et les recettes dans les budgets du centre de coût 3845 OPEN. La structure comptable du SEn permet d'établir un suivi par mesures et par Direction des dépenses réalisées pour la mise en œuvre de la stratégie climatique.

Le plan actuellement en vigueur est au bénéfice d'un crédit d'engagement jusqu'en 2026 (art. 29 de la loi cantonale du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) octroyé en septembre 2021 par le Grand Conseil.

Article 16 Moyens financiers

Le Conseil d'Etat soumettra régulièrement une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil destiné au financement des mesures nécessaire à la réalisation des objectifs fixés dans la présente loi, dont le financement du plan d'action. Ces mesures viennent en soutien aux politiques sectorielles qui contribuent elles aussi à la réalisation des mêmes objectifs. Afin de soutenir plus largement les mesures contribuant à atteindre les objectifs climatiques définis dans la présente loi, il est prévu de prélever régulièrement des ressources dans le Fonds d'infrastructures. En ce sens, une première dotation de 25 millions de francs a déjà été accordée pour la mise en œuvre du Plan climat actuel. Afin de sécuriser l'utilisation du fonds d'infrastructures pour des dotations ultérieures en faveur de la politique climatique, il est prévu d'adapter le règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat (RFE; RSF 610.11) en ce sens. Ces prélèvements seront destinés à couvrir partiellement les dépenses comprises dans le cadre du crédit d'engagement accordé par le Grand Conseil (subventions d'investissement) ainsi qu'à financer d'autres mesures et actions en faveur du climat (subventions d'investissement et/ou investissements propres de l'Etat). Une dotation additionnelle en faveur de ce Fonds sera sans doute nécessaire et sera examinée conformément aux principes déjà en vigueur, soit en cas d'excédent de financement enregistré aux comptes de l'Etat.

Article 17 Subventions cantonales

Al. 1

Les subventions peuvent être octroyées à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes de droit public et des personnes physiques ou morales de droit privé. Le projet se veut particulièrement soutenant pour les entités territoriales (y compris l'agglomération et les régions), mais également pour les particuliers, personnes physiques ou entreprises. C'est à ce titre, que le soutien financier prévu au

[1] Site internet de l'OFEV, *Conseils climatiques pour les communes:* https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/programme-climat/programme-climat-conseils-climatiques-communes.html

bénéfice des communes à l'article 15 al. 4 pourra être déployé, pour l'établissement et la mise en œuvre d'un plan climat communal. La réglementation d'exécution précisera les différentes aides possibles.

Parmi les mesures financées figurent celles qui visent à encourager des technologies et mesures de réduction des émissions de GES, des mesures d'adaptation ainsi que des mesures de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels. Il s'agira également de pouvoir soutenir les phases antérieures du processus d'innovation et promouvoir par exemple des projets pilotes et de démonstration. À titre d'exemples, en matière d'atténuation, les mesures pouvant bénéficier de subventions cantonales pourront notamment concerner le développement par une haute école de technologies ou pratiques favorables au climat, l'élaboration d'un plan de mobilité par une entreprise, la mise en place d'installations de méthanisation, la récupération de chaleur dans des processus de production industrielle. En matière d'adaptation, les mesures pouvant être subventionnées pourront notamment concerner le développement d'une innovation en matière de confort thermique des bâtiments, l'aménagement d'espaces contre les îlots de chaleur. S'agissant du renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone, cela peut concerner à la fois le soutien à l'innovation en matière de captation et de séquestration, la restauration ou l'optimisation des puits de carbone en milieu naturel ou agricole. Les mesures soutenues seront notamment coordonnées et répertoriées au sein du Plan Climat. De nombreuses mesures du PCC visent déjà actuellement à apporter un soutien financier pour des projets.

Al. 2

Cet alinéa règle la méthode de priorisation des demandes de subvention. Différents critères sont ainsi prévus afin de traiter les projets dans un ordre de priorité. Le premier critère concerne les effets attendus du projet, c'est-à-dire le bénéfice au regard des enjeux climatiques, en relation avec le montant des dépenses occasionnées par le projet. La mise en relation de ces deux critères permet d'évaluer le rapport coûts-bénéfices du projet. L'estimation de l'importance des effets attendus sera systématiquement conduite au travers d'une grille d'évaluation. Le deuxième critère concerne la temporalité du projet, ce qui peut rapporter, d'une part, à l'opportunité de soutenir un projet pertinent qui ne peut voir le jour qu'à très court terme. Et, d'autre part, cela peut aussi concerner des projets pertinents mais également moins onéreux qui permettent néanmoins d'éviter une dégradation de la situation qui nécessiterait des dépenses supplémentaires par la suite. Cela se réfère à la logique des coûts de l'inaction décrit dans le cadre du PCC et au point 1.9 du présent message.

Enfin, la priorité sera donnée aux projets ne pouvant pas bénéficier de subventions basées sur d'autres lois. Les demandes n'ayant pas pu obtenir de subventionnement seront reprises l'année suivante selon leur ordre d'arrivée et leur priorisation d'après les critères mentionnés ci-dessus.

Certaines subventions sont prioritaires au regard des objectifs de la loi, notamment l'octroi de subvention aux communes pour l'établissement d'un plan de mesures. Dans ces cas-là, la réglementation d'exécution réglera directement le rapport de priorisation.

Al. 3

L'autorité compétente peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la LSub. En effet, le montant de 20% à charge du porteur de projet qui s'applique en l'absence de dérogation à la LSub (art. 23 al. 2) peut avoir un effet dissuasif, pour des institutions de droit public, des personnes physiques ou morales de droit privé qui, de par leur taille, peuvent disposer de moyens limités. En outre et dans l'optique de soutenir les communes à établir une planification climatique, l'Etat adopte un comportement incitatif et soutient en partie les communes dans la mise œuvre des mesures en faveur de la protection du climat lorsque l'effet bénéfique le justifie. Cet alinéa vise ainsi à lever les freins possibles à la réalisation de mesures nécessaires concernant des domaines spécifiques qui seront définies dans la réglementation d'exécution. Il est prévu que la réglementation d'exécution fixe les différents aspects tels que les conditions d'octroi, les modalités de paiement et la procédure ainsi que le taux de subvention pour chaque domaine spécifié.

Al. 4

Il est prévu que la réglementation d'exécution fixe les différents aspects tels que les conditions d'octroi, les modalités de paiement et la procédure ainsi que le taux de subvention pour chaque domaine spécifié.

4. Commentaires des dispositions finales

Selon l'article 46 al. 1 let. b Cst. FR, les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ou qui portent sur des crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale, sont soumis au référendum financier facultatif.

D'après l'article 25 LFE, les dépenses soumises au référendum financier selon les articles 45 et 46 Cst. peuvent être uniques ou périodiques. Dans ce second cas, applicable en l'espèce, le montant déterminant correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de la loi (art. 25 al. 2 LFE).

Selon l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21),

¼% des dépenses des derniers comptes de l'Etat correspond à 10 176 425 francs.

En l'occurrence, le montant des dépenses entraînées par le projet à prendre en compte sur la base de l'article 16 (25 millions de francs) s'élève à plus d'un ¼% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat. Par conséquent, le projet de loi est soumis au référendum financier facultatif.

5. Incidences financières et en personnel

Le montant nécessaire estimé pour la mise en œuvre de la première génération du Plan Climat cantonal pour la période de 2021 à 2026 s'élève à 22 800 000 francs. Celui-ci couvre les ressources nécessaires à l'établissement de la stratégie, la mise en œuvre du plan d'action ainsi, le suivi du PCC (l'établissement des rapports de mise en œuvre, la réalisation des bilans carbone, et le monitoring continu).Afin d'obtenir une certaine garantie de financement pour des dépenses à un horizon temporel de cinq à sept ans, le Conseil d'Etat a proposé d'ouvrir, par la voie d'un décret du Grand Conseil, un crédit d'engagement (art. 29 LFE) de 21 millions de francs, permettant de financer le Plan Climat cantonal de première génération sur la période 2022–2026. Sur le montant total de 22 800 000 francs, 1 250 000 francs ont été prévus au budget 2021 pour la mise en œuvre des mesures dites «urgentes». A cela vient s'ajouter une somme de 540 000 francs issu du Plan de relance économique lié à la pandémie COVID-19. Ainsi, le montant total accordé au budget 2021 pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal s'élève à 1 790 000 francs. Au budget 2022, ce sont 1 466 600 francs qui ont été portés au budget dont 185 000 francs issus du Plan de relance. En ce qui concerne 2023, 2 571 000 francs ont été proposés au budget. Une répartition des montants sur les années suivantes et jusqu'en 2026 a été planifiée, atteignant ainsi le montant annoncé pour le PCC de 22,8 millions de francs.

Comme mentionné plus haut et en lien avec l'articulation temporelle entre PCC et projet de loi, certaines dépenses permettant d'atteindre les objectifs de la présente loi à terme et qui ne font pas l'objet de mesures du PCC de première génération, n'ont pas été comprises dans le crédit d'engagement accordé en 2021 y compris dans le cadre de la planification budgétaire jusqu'en 2026. Les éventuels besoins supplémentaires contribuant à atteindre les objectifs de la présente loi seront porté au budget hors crédit d'engagement.

D'autre part, afin de financer des mesures hors PCC qui favorisent soit la réduction des émissions de GES, soit l'adaptation aux changements climatiques, soit le renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone non prévus par le PCC, des prélèvements sur le Fonds d'infrastructures pour des investissements et subventions (subventions d'investissement et/ou investissements propres de l'Etat) en faveur du climat sont aussi possibles. Selon la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2022, une première dotation de 25 millions de francs a été prévue. Outre des investissements en faveur d'actions stratégiques pour le climat, cette première dotation permettra de couvrir partiellement les dépenses budgétées dans le crédit cadre accordé par le GC.

Concernant les incidences en personnel, il est à relever qu'en 2018, 0,8 EPT ont été créés à la DIME ce qui a permis d'engager une personne en tant que responsable de projet. En 2021, une section climat a été créée au sein du SEn. Cette section est dirigée par la personne occupant le poste de responsable climat. Dès 2022, ce sont 4,5 EPT (personnel auxiliaire en CDD) qui ont été engagés pour la mise en œuvre générale et la coordination du PCC. Ces EPT sont répartis entre la DIME et la DIAF. Ces postes sont financés sur les montants forfaitaires dans le cadre du crédit d'engagement pour la période 2022–2026.

En outre et en lien avec l'écart temporel évoqué entre plan de mesures et loi sur le climat, les besoins en personnel nécessaire pour les activités supplémentaires qui découlent de la loi sont évalués à terme à 2 EPT.

6. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

La répartition concrète des tâches entre l'Etat et les communes visant à mettre en œuvre le but et les objectifs proposés s'inscrit dans le cadre législatif actuel et futur. Selon le droit en vigueur, et en particulier la Constitution cantonale, un certain nombre de domaines concernés sont déjà de la compétence conjointe du canton et des communes (aménagement du territoire, énergie, mobilité, etc.).

L'article 15 al. 1, qui a un caractère programmatique, n'engendre pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales. Toutes les communes seront tenues d'intégrer les enjeux climatiques dans le cadre de leurs compétences légales, notamment des planifications qu'elles réalisent. Par la suite, le Plan Climat cantonal pourra, si nécessaire pour atteindre les objectifs fixés, comprendre des propositions de modifications législatives subséquentes intégrant de nouvelles tâches communales.

En application de l'article 15 al. 2, ce sont environ 60 communes qui se verront dans l'obligation de se doter d'une planification climatique communale. Il reste assez difficile de prédire précisément les conséquences financières et organisationnelles de l'établissement du plan et de la mise en œuvre de certaines mesures pour les communes car elles seront variables selon les besoins et dimensions de chaque commune. On estime cependant l'impact financier pour l'établissement d'un plan climat communal entre 30 000 et 170 000 francs selon la taille des communes. La volonté du Conseil d'Etat est de soutenir l'action des communes dans l'établissement d'un plan de mesures de protection du climat. Pour ce faire, un soutien financier est ainsi prévu.

7. Effets sur le développement durable

Le projet a fait l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable selon la procédure Boussole 21. De nombreux critères ont été évalués, concluant à un effet global positif sur le développement durable, dans ses aspects économiques, environnementaux et sociaux. L'acceptabilité sociale et économique des mesures environnementales figure d'ailleurs explicitement dans la loi à son article 3 al. 2, qui cherche en particulier à éviter toute pénalisation économique des ménages à faible revenu. En matière d'égalité des chances, la loi favorise une vision à long terme intégrant les besoins des générations futures, ce qui est à saluer. En mettant l'accent sur la formation et l'éducation, elle vise à renforcer les compétences de tout un chacun à faire des choix individuels et collectifs favorables à la dimension climatique. De même, la mise sur pied du comité consultatif de la Commission Climat permet une participation active des acteurs concernés dans les prises de décisions.

Cependant, il est ressorti qu'une appréciation approfondie des effets du projet, en tant que loi-cadre, présentait des difficultés d'analyse en raison de son caractère général. Certaines dispositions étant amenées à être précisées dans la future réglementation d'exécution, l'audit a notamment suggéré que les axes stratégiques du Plan Climat cantonal soient introduits dans le futur acte réglementaire afin de les ancrer dans une base légale. En ce sens, un article spécifique a été introduit dans le projet afin de faire ressortir les divers fondements des mesures sur le climat.

8. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

8.1. Constitutionalité

Conformément à l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg, le développement durable fait partie des buts de l'Etat, but qu'il doit poursuivre dans le respect de la liberté et de la responsabilité de l'être humain ainsi que du principe de subsidiarité. La Constitution ne mentionne pas explicitement les défis du domaine climatique, mais celui-ci est un enjeu de durabilité (ODD 13). De plus, le climat constitue l'une des composantes du domaine de l'environnement, qui fait déjà l'objet d'une disposition constitutionnelle cantonale permettant l'action publique en la matière (art. 71 Cst/FR). Les changements climatiques sont en effet considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 (protection de l'environnement) de la Constitution fédérale

Les principales bases constitutionnelles fribourgeoises sur lesquelles se fonde le projet de loi sur le climat sont les articles 68, 71 à 75, 77 et 78 de la Constitution du canton de Fribourg. En effet, la protection et la promotion de la santé (art. 68 al. 1), la protection de l'environnement (art. 71) et de la nature (art. 73), l'aménagement du territoire (art. 72), l'agriculture et la sylviculture (art. 74), la prévention des catastrophes (art. 75) l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77) et la mobilité (art. 78) concernent des enjeux qui sont poursuivis par la présente loi ainsi que par le Plan Climat cantonal. Cette diversité de domaines consacre également le caractère transversal de la loi, il est donc pertinent de les faire figurer dans le préambule.

Pour ne citer que les bases principales, mentionnons d'abord l'article 71 qui exige de l'Etat et des communes qu'ils veillent à la sauvegarde de l'environnement naturel et luttent contre toute forme de nuisance (al. 1) et qu'ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables (al. 2). Dans le contexte international (Accord de Paris) et national actuel (loi sur le CO_2, stratégie climatique 2050), le climat s'impose donc comme l'une des composantes essentielles de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement consacré dans la Constitution cantonale à l'article 71.

L'article 74 prévoit que l'Etat encourage et soutienne l'agriculture et la sylviculture, aussi bien dans leurs fonctions protectrices qu'écologique, économique et sociale. Ces deux domaines particulièrement importants pour l'économie fribourgeoise sont et continueront d'être fortement impactés par les changements climatiques (baisses de rendement des cultures, besoins accrus en irrigation, fragilité de certaines essences de bois). Plusieurs mesures du Plan Climat cantonal y sont d'ailleurs consacrées ainsi que des stratégies spécifiques d'actions. Ces domaines sont également pourvoyeurs de solutions, en particulier par le biais du stockage de carbone dans le sol et les forêts. Ce double lien à la thématique climatique justifie donc sa mention au préambule de la loi.

L'article 77 (approvisionnement en eau et en énergie) dispose par ailleurs que l'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie. La législation sur l'énergie constituant l'un des piliers essentiels de la politique climatique, l'article 77 mérite également sa place au titre de base constitutionnelle du présent projet. La mise en place du cadre légal nécessaire à une politique climatique active s'inscrit par conséquent pleinement dans ce cadre constitutionnel.

Conformément à cet objectif de protection constitutionnel et au mandat donné par la motion 2019-GC-44 au Conseil d'Etat, le présent projet de loi vise à ce que l'Etat et les communes s'engagent de manière active à intégrer les enjeux climatiques dans leurs domaines de compétence respectifs. La Constitution ainsi que la législation cantonale contiennent déjà un vaste catalogue de tâches publiques relevant des compétences cantonales et communales en lien avec le climat. La réalisation des objectifs climatiques de réduction et d'adaptation cantonaux doit ainsi s'inscrire et s'intensifier dans le cadre de l'application des législations sectorielles déterminantes (aménagement du territoire, énergie, environnement, protection des eaux, protection de la nature et du paysage,

etc.) mais pourra également nécessiter des modifications législatives ainsi que la création de nouvelles bases légales.

Le présent projet vise uniquement à orienter et à coordonner l'action des autorités et n'a pas d'effet contraignant direct pour les particuliers.

8.2. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les domaines de compétences de la protection de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et des transports consacrés par la Constitution fédérale jouent un rôle central dans la protection du climat. Les limites entre ces domaines ne sont pas toujours précises, la protection de l'environnement étant par exemple une compétence transversale touchant d'autres domaines spécialisés tels que les transports, l'aménagement du territoire ou l'agriculture. L'identification des compétences fédérales et cantonales attribuées par la Constitution et les lois fédérales sectorielles nécessite également une analyse pour chaque domaine considéré. Dans le cadre de cet examen, on constate que les cantons disposent d'une large palette de compétences en lien avec le climat. La Constitution fédérale prévoit par exemple expressément que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont en premier chef du ressort des cantons (art. 89). Des compétences cantonales peuvent également ressortir expressément de la législation fédérale. L'article 31 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement confie par exemple l'élimination des déchets urbains aux cantons. Les cantons conservent une marge de manœuvre réglementaire substantielle en matière d'aménagement du territoire dans le cadre des principes fixés par la Confédération (art. 75 al. 1 Cst). Les cantons sont par ailleurs largement responsables de la mise en œuvre des dispositions fédérales[1]. Les compétences du canton en matière de planification, de construction et d'aménagement de son réseau routier cantonal et en matière de politique des transports sont également importantes.

En matière d'environnement, le pouvoir constituant a souhaité consacrer l'idéal de développement durable à l'article 73 de la Constitution fédérale, lequel dispose que «la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain». Selon l'article 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. L'adoption de dispositions légales est ainsi une compétence fédérale. Il s'agit là d'une compétence législative matériellement très étendue et globale[2]. Cependant il s'agit d'une compétence concurrente dans le sens où, tant que la Confédération n'use pas de sa compétence, les cantons restent libres d'agir. Dès lors que la Confédération légifère, ses dispositions l'emportent sur le droit cantonal. L'article 74 al. 3 Cst. consacre par ailleurs le fédéralisme d'exécution dans la mesure où les cantons sont compétents, à moins que la loi ne prévoie que ce soit l'Etat fédéral qui doive se charger d'une problématique spécifique[3]. En outre, dans son message relatif à la LPE du 31 octobre 1979, le Conseil fédéral indique que la protection de l'environnement n'est réalisable que si tout le monde, c'est à dire particuliers, autorités communales, cantonales et fédérales fournissent, dans le cadre de leurs possibilités et en se complétant réciproquement, leur contribution à la réduction de la charge polluante de l'environnement[4].

Enfin, l'article 46 al. 3 Cst. dispose que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. La Confédération est également tenue de respecter l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.); elle leur laisse suffisamment de tâches et respecte leur autonomie d'organisation (art. 47 al. 2, 1re phrase Cst.). Ces deux dispositions peuvent s'inscrire dans la continuité du principe de subsidiarité (art. 5a Cst.).

Ce mandat constitutionnel est concrétisé en matière environnementale, au niveau fédéral, par la LPE et la loi sur le CO_2. Pour lutter contre les atteintes liées aux changements climatiques, le législateur suisse a choisi de ne pas traiter cette problématique dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement mais dans une loi spéciale, la loi sur le CO_2, qui constitue l'instrument principal de la politique climatique[5].

Dans le cadre de cette collaboration étroite entre divers échelons de l'Etat helvétique encouragée par le fédéralisme d'exécution en matière de protection de l'environnement et le respect de l'autonomie des cantons, le législateur cantonal est habilité à édicter une loi-cadre sur le climat pour permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. Le présent projet s'inscrit ainsi pleinement dans les compétences octroyées par le droit fédéral aux cantons et repose principalement sur les compétences d'exécution et d'organisation qui lui sont conférées par celui-ci. Par ailleurs, les objectifs fixés par le canton de Fribourg s'inscrivent dans le cadre de la vision définie par la Confédération dans sa politique climatique et sont conformes aux objectifs fédéraux et internationaux. Le projet de loi est par conséquent conforme au droit fédéral.

Le projet n'est pas directement concerné par le droit européen.

---

[1] cf. not. art. 74 al. 3 Cst. féd et art. 36 LPE, art. 60 al. 2 LEne, art. 9 de la loi sur le CO_2.

[2] Conseil fédéral, Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), FF 1979 III 756.

[3] Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'Etat fédéral,* in Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis, p. 132 ss.

[4] Message relatif à la LPE (FF 1979 III 744).

[5] Félise Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2,* in PJA 2020 p. 213–220.

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Botschaft 2022-CE-177 20. September 2022

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Klimagesetzes (KlimG)

Wir unterbreiten Ihnen die vorliegende Botschaft zum Entwurf des Klimagesetzes. Der Entwurf wurde zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 in die Vernehmlassung gegeben. Die vorliegende Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs 34
1.1. Befund und Handlungsbedarf 34
1.2. Internationaler Rahmen 35
1.3. Bundesrahmen 36
1.3.1. Das CO_2-Gesetz 36
1.3.2. Revision des CO_2-Gesetzes 37
1.3.3. Langfristige Klimastrategie des Bundes 37
1.3.4. Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)» 38
1.3.5. Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen 38
1.4. Rolle der Kantone 38
1.5. Regierungsprogramm des Kantons Freiburg 39
1.5.1. Legislaturperiode 2017–2021 39
1.5.2. Legislaturperiode 2022–2026 40
1.6. Kantonale parlamentarische Vorstösse 40
1.7. Klima und nachhaltige Entwicklung 41
1.8. Vom Staat unternommene Aktivitäten 42
1.8.1. Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen 42
1.8.2. Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik 42
1.9. Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns 44
1.10. Relevanz eines Kantonales Klimagesetzes 45

2. Organisation der Arbeit und wichtigste Vorschläge 46
2.1. Organisation der Arbeit 46
2.2. Öffentliche Vernehmlassung 47
2.2.1. Ergebnisse 47
2.3. Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf 48
2.4. Die wichtigsten Vorschläge 48

3. Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen 50

4. Bemerkungen zu den Schlussbestimmungen 63

5. Finanzielle und Personelle Auswirkungen 63

6. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 63

7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung 64

8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität 64
8.1. Verfassungsmässigkeit 64
8.2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität 65

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Dieser Entwurf für ein Klimagesetz (KlimG) soll der Klimapolitik des Kantons Freiburg einen Rahmen geben und sie stärken. Er stellt die Antwort auf die Motion 2019-GC-44 «Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt» dar, die vom Staatsrat positiv aufgenommen und vom Grossen Rat (GR) im Juni 2020 erheblich erklärt wurde.

Dieser erste Teil des erläuternden Berichts geht auf die Ursprünge und die Notwendigkeit eines solchen Entwurfs ein. Nach einer sorgfältigen politischen und rechtlichen Prüfung der Situation erschien es dem Staatsrat in der Tat wesentlich, den Kanton mit einem Rahmengesetz im Klimabereich auszustatten. Neben dem Willen, auf das oben genannte parlamentarische Geschäft (Punkt 1.6) und eine starke Verpflichtung aus ihrem Regierungsprogramm (1.5) zu reagieren, ergibt sich eine solche Position aus der Feststellung, dass auf allen Ebenen gehandelt werden muss, um die globale Erwärmung zu bekämpfen (1.1) und hohe Kosten aufgrund von Untätigkeit zu vermeiden (1.9). Die Analyse des internationalen (1.2) und bundesstaatlichen (1.3) rechtlichen Rahmens sowie der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kantone in diesem Bereich (1.4) sprachen ebenfalls für eine solche Lösung, da sie die Bedeutung der kantonalen Ebene in einem föderalen System, wie es die Schweiz kennt, aufzeigten.

Die Bestandesaufnahme der derzeit im Kanton durchgeführten Massnahmen hat schliesslich gezeigt, dass es sinnvoll ist, ein Rahmengesetz zu erarbeiten, das die zahlreichen sektoralen und sektorübergreifenden Politiken ergänzt, die bereits zur Erreichung der Klimaziele beitragen (1.7 und 1.8). Der vorliegende Gesetzesentwurf ist daher mit all diesen Ansätzen sowie mit dem Kantonalen Klimaplan (abgekürzt KKP) verknüpft, der im November 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Juni 2021 verabschiedet wird. Indem es diesen in verschiedenen organisatorischen, finanziellen und normativen Aspekten stärkt und ergänzt, trägt es zur Erreichung der Klimaziele bei, die sich der Kanton gesetzt hat.

1.1. Befund und Handlungsbedarf

In den letzten 150 Jahren hat die Schweiz einen Temperaturanstieg von fast 2°C erlebt. Aufgrund ihrer geografischen Lage ist die Erwärmung in der Schweiz wesentlich stärker als der globale Durchschnitt von etwa 1°C: sie ist daher besonders verwundbar. Der Klimawandel, den wir derzeit erleben, wird hauptsächlich durch die erhöhte Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der Erdatmosphäre verursacht. Laut dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)[1] ist in den letzten 22 000 Jahren die atmosphärische Konzentration von CO_2, einem der wichtigsten THG, noch nie so schnell gestiegen wie im letzten Jahrhundert[2]. Die Expertengruppe bestätigte auch in den 3 Hauptteilen ihres 6. Evaluationsberichts, dass die menschlichen Aktivitäten die Hauptursache für die derzeit beobachtete globale Erwärmung sind und dass es dringend notwendig ist, jetzt entsprechend zu handeln.

THG wirken wie ein Treibhaus, daher ihr Name. Natürlich in der Atmosphäre vorhanden, sorgten sie für die Temperaturen, die für die Entwicklung der Ökosysteme und des Lebens auf der Erde notwendig waren. Seit der industriellen Revolution ist der Ausstoss von THG jedoch exponentiell angestiegen, was auf die zunehmende Nutzung fossiler Brennstoffe – vor allem Kohle und Öl – als Energie- und Produktionsquelle in der Industrie sowie auf die Intensivierung der Landwirtschaft weltweit zurückzuführen ist. Die Menge an THG, die in die Atmosphäre freigesetzt wird, übersteigt die Aufnahmefähigkeit der Biosphäre und ist die Hauptursache für den markanten Anstieg der weltweit gemessenen Temperaturen[3].

2021 kam der IPCC im ersten Teil des 6. Evaluationsberichts mit Sicherheit zum Schluss, dass menschliche Aktivitäten die Hauptursache für die festgestellte globale Erwärmung sind, insbesondere in den letzten Jahrzehnten[4]. Diese Temperaturanstiege führen zu Veränderungen sämtlicher Klimaparameter (Lufttemperatur, Niederschlag, extreme Wetterereignisse, Schneefallgrenze usw.). Diese Klimaveränderungen wirken sich wiederum auf den Wasserhaushalt, die Biodiversität und die Gesellschaft als Ganzes aus.

---

[1] Der IPCC wurde 1988 von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gegründet, um politische Entscheidungsträger mit regelmässigen wissenschaftlichen Evaluationen des Klimawandels, seiner Auswirkungen und zukünftigen Risiken zu versorgen und ihnen Strategien zur Anpassung und Abschwächung vorzulegen (englisch: *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC).*

[2] GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.–K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

[3] GIEC, 2014: *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 S.

[4] IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press, 40 ff.

Der 2. und 3. Teil des Berichts der 6. Runde, die 2022 veröffentlicht werden[1], zeigen die Folgen der Untätigkeit auf und verweisen auf die Notwendigkeit (ehrgeizigerer) Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Reduzierung der THG-Emissionen sowie auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, Massnahmen zu ergreifen. Die beobachteten und prognostizierten Auswirkungen und Risiken werden in einem Atlas dargestellt, der von der globalen auf eine eher regionale Ebene wechselt und so gezieltere und präzisere Informationen für lokale und regionale Entscheidungsträger bietet. Insbesondere im 3. Teil werden die Kosten sowie der wirtschaftliche Nutzen von politischen Massnahmen zum Klimaschutz dargestellt und aufgezeigt, dass das Know-how und die Instrumente zur Halbierung der THG-Emissionen bereits vorhanden sind. Es wird auch nachgewiesen, dass «das weltweit verfügbare Kapital- und Liquiditätsvolumen ausreicht, um den zu investierenden Betrag zu erreichen. Alles wird davon abhängen, ob die Regierungen und die internationale Gemeinschaft klare Signale aussenden, insbesondere durch die Annahme entschlossenerer finanzieller und politischer Massnahmen seitens des öffentlichen Sektors». Der Bericht zeigt auch, dass die bisherigen Massnahmen unzureichend sind und die THG-Emissionen dringend geändert werden müssen, da sie bis 2025 ihren Höchststand erreichen müssen, um die Klimakatastrophen, mit denen wir allmählich konfrontiert werden, zu begrenzen.[2]

Daher ist es wichtig, sowohl Massnahmen an der Quelle zu ergreifen (Reduktion der THG-Emissionen) als auch gleichzeitig die Auswirkungen vor Ort zu begrenzen (Anpassung an den Klimawandel), um auf diese Weise eine zufriedenstellende Lebensqualität für künftige Generationen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erscheint ein entschlossenes Handeln auf allen Ebenen, von der internationalen bis zur lokalen, unerlässlich, ja sogar zwingend notwendig. Der IPCC betont in diesem Zusammenhang in seiner Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, dass die Stärkung der öffentlichen Politik auf regionaler und lokaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur globalen Begrenzung der globalen Erwärmung und ihrer Auswirkungen darstellen wird[3]. Dies ist umso wichtiger, als der erste Teil des 6. Evaluationsberichts des IPCC (Bericht der Arbeitsgruppe I) davon ausgeht, dass ohne eine sofortige und massive Reduzierung der THG-Emissionen eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf etwa 1,5° C oder sogar 2° C schlichtweg unerreichbar ist[4]. Im 3. Teil, der im April 2022 veröffentlicht wurde, wird erklärt, dass die Welt bis zum Ende des Jahrhunderts auf eine Erwärmung von +3,2° C zusteuert, wenn die derzeitigen politischen Massnahmen nicht verstärkt werden, weshalb es für alle Länder, einschliesslich der Schweiz, umso dringlicher ist, ihre Ambitionen zu erhöhen.

1.2. Internationaler Rahmen

Um die schädlichsten Folgen des Klimawandels zu verhindern, haben sich 196 Länder Ende 2015 auf ein verbindliches Instrument geeinigt, das als Pariser Abkommen bekannt ist[5]. Die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens bestehen darin, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2° C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen, vorzugsweise auf 1,5° C, die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel zu stärken und die Finanzströme in eine Entwicklung mit geringem THG-Ausstoss zu lenken.

Das Pariser Abkommen legt insbesondere fest, dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Emissionsquellen und Kohlenstoffsenken erreicht werden muss (Art. 4 Abs. 1) damit werden die Grundzüge der langfristigen Klimastrategien festgelegt. In Fortführung des im Kyoto-Protokoll von 1997 festgelegten Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung fordert das Pariser Abkommen die Industrieländer auf, weiterhin eine Führungsrolle zu übernehmen, insbesondere «durch die Übernahme absoluter Emissionsreduktionsziele» (Art. 4 Abs. 4) und durch «Mobilisierung von Mitteln zur Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen aus einer breiten Palette von Quellen» (Art. 9 Abs. 3). In Anbetracht dessen sind alle Vertragsparteien des Pariser Abkommens unter anderem dazu verpflichtet, ein Ziel für die Reduzierung der THG-Emissionen, die sogenannten *nationally determined contributions (national festgelegten Beiträge)* (NDC›s), mitzuteilen (Art. 4 Abs. 2).

---

[1] IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.–O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.–O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 40 ff. und IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf) (27.04.2022).

[2] IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf) (27.04.2022).

[3] IPCC, 2018: Summary for Policymakers, S. 30. In: *Global Warming of 1,5° C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.–O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. *World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 ff.*

[4] IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf) (25.08.2021).

[5] Nations Unies, 2015: Accord de Paris, (https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (12.04.2021); [=Klimaübereinkommen; SR 0.814.012].

Die 26. Konferenz der Vertragsparteien der UN-Rahmenkonvention für den Klimawandel (COP26) fand vom 31. Oktober bis zum 12. November 2021 in Glasgow statt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten die Vertragsparteien den Glasgower Klimapakt, der zu mehr Ehrgeiz bei der Emissionsreduzierung aufruft und alle Unterzeichnerstaaten auffordert, bis Ende 2022 ihre Reduktionsziele *(NDC's)* für 2030 zu überprüfen. Um die Erwärmung auf 1,5° C zu begrenzen, müssen die weltweiten Emissionen bis 2030 um 45% gegenüber dem Stand von 2010 gesenkt werden. Die Vertragsparteien der Rahmenkonvention sind daher aufgerufen, ihre Ambitionen unter Berücksichtigung ihrer Verantwortlichkeiten, Kapazitäten und des jeweiligen Kontexts zu erhöhen. Da die Schweiz ein hoch entwickeltes Land ist, wird von ihr erwartet, dass sie dieses Reduktionsziel um 45% übertrifft.

Neben dem Pariser Abkommen markiert auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Bedeutung des Klimaschutzes. Die Agenda 2030 wurde 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet und umfasst 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die universell gültig sein sollen. Für den Klimaschutz gibt es ein eigenes Ziel (SDG 13), das die Staaten auffordert, Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen und diese in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einzubeziehen (Ziel 13.2). Die Schweiz setzt die Agenda 2030 hauptsächlich durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung um[1].

Das Ziel, das sich die Europäische Union (EU) gesetzt hat, steht im Mittelpunkt ihres Green Deals für Europa, den die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt hat. Dieser europäische Green Deal soll den Institutionen der Union, insbesondere der Europäischen Investitionsbank, einen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmen für umfangreiche Investitionen in strategische Infrastruktur und wirtschaftliche Aktivitäten bieten, die einen erheblichen Einfluss auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Folgen haben[2]. Er besteht aus einer Reihe von Massnahmen, welche die EU mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verpflichten soll[3]. Zu den Initiativen des Green Deal gehört ein Paket von Gesetzesvorschlägen mit dem Namen «Anpassung an Ziel 55» (englisch: *Fit for 55*), das die Überarbeitung der hauptsächlich Klima-, Energie- und Verkehrsgesetze betrifft und dazu beitragen soll, das Ziel der EU zu erreichen, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 55% im Vergleich zum Stand von 1990 zu senken. Diese Gesetzesvorschläge wurden im Juli 2021 von der Europäischen Kommission vorgelegt und werden derzeit in verschiedenen Politikbereichen wie Umwelt, Energie, Verkehr sowie Wirtschaft und Finanzen diskutiert[4]. Der zweite Teil des Deals besteht aus Instrumenten (Strategien, Aktionspläne, ein [finanzieller und technischer] Mechanismus für einen fairen Übergang usw.), die seit Januar 2020 nacheinander vorgelegt und verabschiedet wurden und sich mit unterschiedlichen, aber komplementären Themen befassen: Biodiversität, Industrie, gerechter [sozialer] Übergang, Energiesanierung, Wälder usw.

Am 30. Juni 2021 hat der Rat der Europäischen Union und davor am 24. Juni 2021 das Europäische Parlament mit 442 Ja-Stimmen, 203 Nein-Stimmen und 51 Enthaltungen das Europäische Klimagesetz[5] verabschiedet. Durch diese Gesetzgebung wird die politische Verpflichtung des Europäischen Green Deals[6], der besagt, dass die EU bis 2050 klimaneutral werden soll, in eine verbindliche Verpflichtung umgewandelt. Sie bietet den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen der Union die Rechtssicherheit und Berechenbarkeit, die sie benötigen, um diesen Übergang zu planen. Nach 2050 wird die EU negative Emissionen anstreben[7].

Länder wie z. B. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Kanada, die skandinavischen Länder, Südafrika oder die USA haben gemäss dem Pariser Abkommen ebenfalls langfristige Klimastrategien beim UNO-Klimasekretariat eingereicht. Die meisten von ihnen bekräftigen darin ihren Willen, weitgehend oder sogar vollständig auf fossile Energieträger wie Erdöl, Erdgas oder Kohle zu verzichten oder bis spätestens Mitte des Jahrhunderts Netto-Null-Emissionen zu erreichen.

1.3. Bundesrahmen

1.3.1. Das CO_2-Gesetz

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Gesetz; SR 641.71) und die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2 -Verordnung; SR 641.711) sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen, auf denen die Klimapolitik des Bundes beruht. Sie legen die Ziele, die Instrumente sowie die Zuständigkeiten für die Umsetzung und Durchführung fest. Sie konkretisieren die internationalen Verpflichtungen zur Klimapolitik im nationalen Recht.

Das derzeit geltende CO_2-Gesetz konzentriert sich auf die Reduktion der THG-Emissionen bis 2020 gemäss der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2014–2020).

[1] EDA, 2020, Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, (https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html) (12.04.2021).

[2] Commission européenne, 2021: Un pacte vert pour l'Europe, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/european-green-deal_fr) (12.04.2021).

[3] Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Pacte vert pour l'Europe, (https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/) (16.05.2022).

[4] Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Ajustement à l'objectif 55, (https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/) (16.05.2022).

[5] Das Gesetz ist am 29. Juli 2021 in Kraft getreten.

[6] Das Europäische Klimagesetz ist neben dem Ziel-55-Anpassungspaket und den «sektoriellen» Strategien und anderen Instrumenten der dritte «Teil» des Green Deals.

[7] Règlement (UE) 2021–1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), JO n° L 243 du 9 juillet 2021.

Dieses beinhaltet auch das Ziel der Anpassung an den Klimawandel. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat bereits 2012 die Voraussetzungen für eine koordinierte Anpassung geschaffen. Seine Anpassungsstrategie stellt die Anpassungsziele vor, beschreibt die wichtigsten Herausforderungen und legt vorrangige Handlungsfelder fest[1]. 2014 hat der Bundesrat einen ersten Aktionsplan zur Umsetzung dieser Strategie für den Zeitraum 2014–2019 festgelegt[2]. Am Mittwoch, 19. August 2020, hat der Bundesrat den zweiten Aktionsplan zur Anpassung an den Klimawandel für den Zeitraum 2020–2025[3] verabschiedet.

Zu diesem klimaspezifischen Instrument kommen die Massnahmen des Bundes in anderen sektoriellen Politiken und Gesetzgebungen (insbesondere Umwelt, Mobilität, Wasser, Energie, Landwirtschaft oder Forst- und Holzwirtschaft) hinzu, die ebenfalls zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen[4].

1.3.2. Revision des CO_2-Gesetzes

Die Schweiz hat das Klimaübereinkommen von Paris, dessen Ziel die Halbierung der THG-Emissionen bis 2030 (gegenüber 1990) ist, am 6. Oktober 2017 ratifiziert.

Die Umsetzung des Reduktionsziels von 50% bis 2030 auf nationaler Ebene erfordert eine Totalrevision des CO_2-Gesetzes. Ziel dieser Überprüfung ist es unter anderem, den globalen Temperaturanstieg deutlich unter 2° C oder sogar auf 1,5° C zu begrenzen, die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen und die Finanzströme klimaverträglich zu gestalten (hier finden sich die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens wieder).

Am 25. September 2020 wurde eine erste Revision des Gesetzes von der Vereinigten Bundesversammlung verabschiedet. Sie unterlag dem Referendum und wurde vom Volk in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt.

In Bezug auf die Emissionsreduktion sah die Revision des CO_2-Gesetzes vom 25. September 2020 vor, die in der aktuellen Gesetzgebung vorgesehenen Vorkehrungen durch verschiedene Instrumente zu verstärken und zu ergänzen, um das für 2030 gesetzte Ziel zu erreichen[5].

In Bezug auf die finanziellen Aspekte sah das revidierte Gesetz vom 25. September 2020 die Schaffung des Klimafonds vor, um insbesondere Massnahmen aus dem Gebäudeprogramm, Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Innovationen zugunsten des Klimaschutzes zu fördern.

Diese Ablehnung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 ist als Ablehnung der vorgeschlagenen Massnahmen und nicht des Klimaschutzes zu interpretieren, wie Umfragen im Anschluss an die Abstimmung gezeigt haben[6]. Diesen zufolge ist eine Mehrheit des Volkes der Ansicht, dass entschieden gegen den Klimawandel vorgegangen werden muss, da dieser schwere Schäden und hohe Kosten verursacht[7].

Um ein Regulierungsvakuum zu vermeiden, hat das Parlament am 17. Dezember 2021 beschlossen, die unbestrittenen Instrumente des CO_2-Gesetzes sowie das Reduktionsziel der Schweiz bis Ende 2024 zu verlängern, woraufhin der Bundesrat die entsprechende Revision der CO_2-Verordnung verabschiedete[8].

Für die Zeit nach 2024 hat der Bundesrat am 17. Dezember 2021 einen neuen Entwurf zur Gesamtrevision des CO_2-Gesetzes in die Vernehmlassung gegeben, die am 4. April 2022 endete[9].

Die Unsicherheiten in Bezug auf die Entwicklungen der nationalen Klimapolitik und ihrer Instrumente, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, unterstreichen noch mehr die Notwendigkeit der Umsetzung von Klimastrategien auf kantonaler und kommunaler Ebene, die durch eine nachhaltige Finanzierung unterstützt werden. Denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass jede Ebene in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Teil zum Klimaschutz und zur Anpassung beiträgt.

1.3.3. Langfristige Klimastrategie des Bundes

Das Pariser Abkommen verlangt von seinen Vertragsparteien auch die Entwicklung einer langfristigen Klimastrategie. 2019 gab der Bundesrat im Rahmen der Diskussionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seine Entscheidung bekannt, sein Ziel für die Reduktion der THG-Emissionen bis 2050 auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nach oben zu korrigieren[10]. Am 28. August 2019 präzisierte er dieses Ziel und beschloss, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr THG in die Atmosphäre freisetzen darf, als natürliche und künstliche Senken aufnehmen und spei-

[1] Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder: erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bern (BAFU) 2012.

[2] Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2014–2019: zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, Bern (BAFU) 2014.

[3] Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020–2025, Bern (BAFU) 2020.

[4] Siehe insbesondere: Klimastrategie Landwirtschaft, BLW 2011; Energiestrategie 2050, BFE 2018; Strategie nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030); Waldpolitik, BAFU (2013).

[5] Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO_2-Gesetz revidiert; BBI 2020 7607).

[6] Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Erläuternder Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Vernehmlassungsentwurf für die Revision des CO_2-Gesetzes, S. 5 (17.12.2021).

[7] Für eine Zusammenfassung der Konsequenzen des Neins zum CO_2-Gesetz, vgl. Website des BAFU (https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/auslaufende-massnahmen.html) (09.08.2021).

[8] Für weitere Informationen zu dieser Revision: Website des BAFU (https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88623.html) (10.08.2022).

[9] Für weitere Informationen zu dieser Revision: Website des BAFU (https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86492.html) (10.08.2022).

[10] Priorités de la Suisse pour la 74e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

chern können[1]. Die Menge der unvermeidbaren Emissionen in den Bereichen Industrie, Abfall und Landwirtschaft müssen durch Speicherung in natürlichen und künstlichen Senken «neutralisiert» werden. So soll bis zu diesem Zeitpunkt eine Netto-Null-Emission erreicht werden. Mit dem Ziel der Netto-Null-Emissionen trägt der Bundesrat den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC Rechnung, wonach bereits bei einer durchschnittlichen Erwärmung von 1,5° C mit schwerwiegenden Auswirkungen auf den Menschen und die Biodiversität zu rechnen ist[2].

Der Bundesrat konkretisierte diese Verpflichtung in seiner langfristigen Klimastrategie vom 27. Januar 2021, die den Weg zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 aufzeigt und 10 strategische Grundsätze formuliert, denen die klimapolitischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in den kommenden Jahren folgen sollen[3]. Die im Herbst 2020 veröffentlichten Energieperspektiven 2050+ des Bundesamts für Energie (BFE) bilden ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Klimastrategie der Schweiz[4].

1.3.4. Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)»

Am 27. November 2019 wurde vom Verein Klimaschutz Schweiz die Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» eingereicht. Diese Initiative zielt darauf ab, den Klimaschutz sowie das Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 in der Bundesverfassung zu verankern[5]. Der Bundesrat hat am 2. September 2020 einen direkten Gegenentwurf zur Initiative eingereicht[6].

Am 25. April 2022 verabschiedete die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative in Form eines Rahmengesetztes, dessen Ziele in Gesetzen, in denen Massnahmen festgelegt werden, und in erster Linie im CO_2-Gesetz, umzusetzen sind.[7] Der Bundesrat hat am 3. Juni 2022 zum indirekten Gegenentwurf der Kommission Stellung genommen.[8] Am 24. Juni 2022 hat sich die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates ebenfalls für den indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative ausgesprochen[9].

1.3.5. Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen

Ein letzter interessanter Beitrag auf Bundesebene, der hier zu nennen ist, ist die Vollzugsverordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Schweizer Unternehmen, zu welcher der Bundesrat am 30. März 2022 das Vernehmlassungsverfahren eröffnete. Diese Verordnung präzisiert die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange. Sie sieht die verbindliche Umsetzung der international anerkannten Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Klimaberichterstattung (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]) durch Schweizer Grossunternehmen vor[10].

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest, dass je mehr, relevanter und vergleichbarer die Risiken und Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Schweizer Grossunternehmen auf das Klima publiziert werden, Investorinnen und Investoren, Kundinnen und Kunden, Versicherte Personen, Politikerinnen und Politiker und Aufsichtsbehörden umso besser informierte Entscheide treffen können. Dies kann dazu beitragen, die Finanzströme gemäss den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in klimaverträglichere Aktivitäten zu lenken und damit die THG-Emissionen zu reduzieren[11].

1.4. Rolle der Kantone

Der Vollzug des CO_2-Gesetzes fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit des Bundes, mit der wichtigen Ausnahme der Artikel 9 (Massnahmen an Gebäuden) und 41 (Aus- und Weiterbildung), die den Kantonen eine wichtige Rolle in den Bereichen energetische Massnahmen an Gebäuden und

[1] Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. August 2019: *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050,* in Confédération suisse, Berne (2019), (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html) (12.04.2021).

[2] GIEC, 2019: Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5°C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield].

[3] Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

[4] OFEN, Perspectives énergétiques 2050+: résumé des principaux résultats, Berne (2020).

[5] Verein Klimaschutz Schweiz, Erläuternder Bericht der Initiantinnen und Initianten zur Volksinitiative für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative), Zürich (2019) (https://gletscher-initiative.ch/fr/) (13.04.2021).

[6] Bundesrat, Medienmitteilung vom 2. September 2020: *Initiative pour les glaciers: le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct,* in Confédération suisse, Berne (2020), (https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80266.html) (12.04.2021).

[7] Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, FF 2022 1536

[8] Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 2022, FF 2022 1540

[9] Medienmitteilung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24.06.2022 (https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210055) (09.08.2022).

[10] Bundesrat, Mitteilung vom 30. März 2022: *Bundesrat eröffnet Vernehmlassung über Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen,* in Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern (2022), (https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87790.html) (15.05.2022).

[11] Eidgenössisches Finanzdepartement, Erläuternder Bericht vom 30. März 2022 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange, S. 11, Kap. 4.3.

Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern zuweisen.

Der helvetische Föderalismus und der Querschnittscharakter der Klimapolitik stärken die Rolle der Kantone und der Gemeinden zusätzlich. Die Kantone haben nämlich ausschliessliche oder geteilte Zuständigkeiten in einer ganzen Reihe von Bereichen der öffentlichen Politik, die sich auf die Erreichung der Ziele der Emissionsminderung und der Anpassung an den Klimawandel auswirken: Energie, Mobilität, Raumplanung, Abfallbewirtschaftung, Umweltschutz, Landwirtschaft usw. In all diesen Bereichen stellt die langfristige Strategie des Bundes den Grundsatz auf, dass «Bund und Kantone ihre Planungsaktivitäten auf die Erreichung von Netto-Null ausrichten» (6. Grundsatz).

Den Kantonen und Gemeinden kommt beim Aufbau einer ökologischeren Gesellschaft in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Institutionen, Unternehmen, Verbänden und der Bevölkerung eine entscheidende Rolle zu. Die allgemeinen Ziele zur Senkung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel können nur durch die Anstrengungen aller Kantone erreicht werden, da ihre Rolle bei dieser gemeinsamen Aufgabe von entscheidender Bedeutung ist.

Die Kantone sind sich ihrer Verantwortung vollkommen bewusst und haben nicht auf die Revision des CO_2-Gesetzes gewartet, um die Führung zu übernehmen und ihre Rolle in allen Bereichen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, wahrzunehmen, sei es durch ihre Energiestrategie, den Ausbau der Mobilitätsinfrastrukturen oder Massnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Biodiversität. Seit etwa 5 Jahren haben fast alle Kantone Klimastrategien oder Klimapläne entwickelt, mit denen diese sektoriellen Strategien gestärkt, unterstützt und gefördert werden sollen. Dies trifft beispielsweise auf die Kantone Genf, Waadt, Freiburg, Bern, Basel-Landschaft, Zürich und Luzern zu. Die überwiegende Mehrheit der kantonalen Regierungsprogramme hat ein Ziel im Zusammenhang mit dem Klima integriert.

Angeregt durch Volksinitiativen und parlamentarische Motionen wurden in einigen Kantonen Schritte eingeleitet, um den Klimaschutz sowie Reduktions- und Anpassungsziele in den Kantonsverfassungen zu verankern (Bern, Luzern, Basel-Landschaft, Waadt, Glarus, Appenzell-Ausserrhoden). Der Kanton Genf ist der erste Kanton, der seit 2012 über einen Verfassungsartikel zum Klima verfügt (Art. 158 KV/GE). Die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich haben zum Beispiel kürzlich mit 67,1% Ja-Stimmen der Aufnahme eines Verfassungsartikels zugestimmt, der dem Kanton und den Gemeinden den Auftrag erteilt, sich für die Begrenzung des Klimawandels und seiner Auswirkungen einzusetzen. Der Kanton Wallis hat durch einen Beschluss des Staatsrats vom 2. Juni 2022 die öffentliche Vernehmlassung zu seinem Vorentwurf für ein Klimagesetz eingeleitet. Ähnlich wie der Freiburger Gesetzentwurf legt der Text Klimaziele fest und bietet eine Rechtsgrundlage zur Unterstützung der notwendigen Massnahmen. Die kantonalen Klimaziele werden an die des Bundes angeglichen. Der Kanton verpflichtet sich auch, seine indirekten Emissionen stark zu reduzieren sowie die Beherrschung der Auswirkungen des Klimawandels zu verbessern. Die direkten Emissionen der Kantonsverwaltung Wallis sollen bis 2040 auf Netto-Null reduziert werden. Der Vorentwurf des Gesetzes sieht die Erstellung eines kantonalen Klimaplans vor, in dem Massnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel festgelegt werden. Zur Finanzierung von Grossprojekten schlägt der Staatsrat die Bildung einer Klimareserve mit einer Anfangsdotierung von 150 Mio. Franken aus dem Staatsvermögen vor.

Darüber hinaus arbeiten die Kantone aktiv und freiwillig miteinander zusammen. Die kantonale Koordination rund um das Thema Klima ist bereits aktiv und wird laufend verstärkt. Auf Bundesebene finden im Rahmen einer vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geleiteten Koordinationskonferenz halbjährliche Treffen aller Schweizer Kantone zum Thema Anpassung an den Klimawandel statt. Speziell im Energiebereich vereint die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) ebenfalls alle Kantone, um die Zusammenarbeit in Energiefragen zu koordinieren und die gemeinsamen Interessen der Kantone zu vertreten. Auf der Ebene der lateinischen Kantone gibt es eine Koordination auf der Ebene der für die Klimapläne zuständigen Einheiten, die sich in regelmässigen Treffen konkretisiert, die zusätzlich zur Westschweizer Konferenz der Vorsteher der Umweltämter (CREPE) stattfinden. Diese Koordination resultiert unter anderem in gemeinsamen Projekten, darunter zuletzt die Schaffung einer gemeinsamen Kommunikationsplattform der Westschweizer Kantone (geplante Eröffnung im September 2022).

1.5. Regierungsprogramm des Kantons Freiburg

1.5.1. Legislaturperiode 2017–2021

Der Staatsrat hat das Klima zu einer der Herausforderungen der Legislaturperiode 2017–2021 gemacht und unter anderem erklärt, dass er «eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.) ausarbeiten [muss]»[1]. In diesem Sinne hat er zwei Ziele definiert, auf die er seine Klimapolitik bei seinem ganz dem Klimathema gewidmeten Arbeitstag im November 2019 stützen wird:

[1] Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021, Staat Freiburg, SK 2017.

> Sicherstellen der Anpassungsfähigkeit des Kantonsgebiets an den Klimawandel;
> Aufgabe der Abhängigkeit von fossiler Energie und Halbierung der THG-Emissionen bis 2030. Bis im Jahr 2050 soll der Kanton Freiburg die Klimaneutralität erreichen,

womit er sich an die Ziele des Bundes anpasst (*siehe Kapitel 1.3.3*).

1.5.2. Legislaturperiode 2022–2026

Das Programm für die neue Legislaturperiode enthält 5 strategische Achsen, von denen sich die dritte auf den ökologischen Wandel bezieht. Es geht für den Freiburger Staatsrat darum, eine Klimapolitik umzusetzen, die unseren Lebensraum bewahrt, und das Energie- und Mobilitätsmanagement im Sinne der Nachhaltigkeit und zum Wohle der Freiburger Bevölkerung anzupassen. Der Klimaplan und die Ressourcenschonung sind ein Hauptelement dieser Achse. Das Thema bleibt also mehr denn je aktuell und der Staatsrat ist weiterhin von der Notwendigkeit der beiden oben genannten Ziele, die er sich 2019 setzte, überzeugt.

1.6. Kantonale parlamentarische Vorstösse

Zum Thema Klima wurden nacheinander mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht. In chronologischer und nicht erschöpfender Reihenfolge sind zu nennen:

> Resolution 2019-GC-15 *Resolution für das Klima*;
> Anfrage 2019-CE-19 *Was macht der Kanton Freiburg für das Klima*?;
> Motion 2019-GC-44 (siehe weiter unten) *Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt*;
> Postulat 2019-GC-45 *Klimaschutz in Land- und Forstwirtschaft*;
> Postulat 2019-GC-75 *Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität*;
> Resolution 2019-GC-143 *Generalstände des Klimas für den Kanton Freiburg*;
> Postulat 2019-GC-169 *«ESG & Klima» – Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg PKSPF*;
> Motion 2020-GC-9 *Klimaschutz/Schutzartikel in die Verfassung*;
> Volksmotion 2020-GC-83 (siehe weiter unten) *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnamen im Kanton Freiburg;*
> Motion 2020-GC-111 *Anpassung der Wälder angesichts von Borkenkäfer und Klimawandel;*
> Postulat 2020-GC-185 *Klimaneutrales Kantonsparlament;*
> Anfrage 2021-CE-46 *Auswirkungen von Lastwagen auf Verkehrssicherheit, Klima und Lärm: Regelmässiges Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit*;
> Anfrage 2021-CE-48 *Strategie im Lebensmittelbereich, Klimaplan und Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg: Wo bleibt die Kohärenz?;*
> Resolution 2021-GC-124 *Klimanotstand*;
> Resolution 2021-GC-125 *Der Grosse Rat deklariert die Dringlichkeit der Bedrohung unseres Lebensraums und der Biodiversität durch die Klimaerwärmung und der zugrunde liegenden Umweltverschmutzung und favorisiert Lösungen, welche auf die Dimensionen der Nachhaltigkeit Rücksicht nehmen;*
> Anfrage 2022-CE-34 *Ein wissenschaftlicher Ausschuss zur Begleitung der Klimastrategie des Kantons Freiburg?;*
> Anfrage 2022-GC-53 *Kantonaler Klimaplan KKP – Strategie und Massnahmenplan 2021/2026 – Blackout*;
> Motion 2022-GC-93 *Nachhaltige Investitionen bei der Pensionskasse des Staates;*
> das Postulat 2022-GC-98 *Auf dem Weg zur Berücksichtigung von THG-Emissionen bei* staatlichen *Investitionen*;
> Motion 2022-GC-99 *Fonds für die CO_2-Sequestrierung und -ReduktionCO_2.*

Die Motion 2019-GC-44 ist besonders wichtig, da die Motionärinnen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Klima- und Umweltschutz verlangen, sei es durch die Schaffung eines gemeinsamen Gesetzes, durch gesonderte Texte oder zumindest durch die Regelung des Klimaschutzes in der jeweiligen sektoriellen Gesetzgebung. Die Klimabestimmungen müssen mindestens enthalten:

> die Festlegung eines kantonalen Klimaziels;
> die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplans, der die verschiedenen betroffenen Bereiche abdeckt und koordiniert;
> die Schaffung eines Mechanismus zur Finanzierung der aus der Strategie resultierenden Mass-nahmen.

In seiner Antwort vom 26. November 2019 auf die Motion befand der Staatsrat, dass eine formelle Verankerung des Klimaplans im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken. Der Staatsrat äusserte auch den Wunsch, die Zweckmässigkeit der Einrichtung eines Klimafonds zu prüfen. Aus diesen Gründen schlug er dem Grossen Rat vor, die Motion 2019-GC-44 anzunehmen. Am 25. Juni 2020 erklärte der Grosse Rat diese Motion erheblich und beauftragte den Staatsrat mit der Aufnahme der Gesetzgebungsarbeiten, um dem Grossen Rat einen Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes vorzulegen. Dies ist der Zweck der vorliegenden Botschaft.

Unter den besonderen parlamentarischen Geschäften wurde am 25. Mai 2020 die Volksmotion mit dem Titel *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg* (2020-GC-83) eingereicht. Diese Volksmotion, die von der Jugendbewegung *Klimastreik Freiburg* und dem Verein *Klima-Grosseltern Freiburg* lanciert wurde, schlägt vor,

500 Millionen Franken aus dem Kantonsvermögen zu entnehmen. Diese Summe muss innerhalb von 10 Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes, das diese Ausgaben einführt, investiert werden. Das Ziel dieser Motion ist es, eine konstruktive und konkrete Antwort auf eine Häufung von Krisen zu geben, indem sie Massnahmen vorschlägt, welche die unerlässliche Senkung der durch fossile Energien verursachten Kohlenstoffemissionen begünstigen und gleichzeitig eine sofortige Unterstützung der Freiburger Wirtschaft nach der durch das Coronavirus verursachten Krise ermöglichen, und zwar mit dem Ziel, eine maximale Wirkung dieser Massnahmen zu erzielen. Die Motion ist auch eine Aufforderung an den Grossen Rat, angesichts der Folgen der ökologischen und sozioökonomischen Krisen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie rasch Verantwortung zu übernehmen. Die Motionäre erinnern in diesem Zusammenhang an die Resolution des Grossen Rates vom 6. Februar 2019, in der «... der Staatsrat aufgefordert wird, die notwendigen finanziellen Mittel für die Reduktion der Kohlenstoffemissionen bereitzustellen ...».

In seiner Antwort vom 8. Juni 2021 gibt der Staatsrat an, die von den Motionärinnen und Motionären verspürte Dringlichkeit gegenüber der Klimaproblematik und das daraus folgende Anliegen zu verstehen, dieses Thema als oberste Priorität der Finanzpolitik des Kantons zu behandeln. Damals war er der Ansicht, dass die bereits vorhandenen, geplanten oder in der Entwicklung befindlichen politischen Massnahmen sowie die Beträge, die dafür bereitgestellt werden oder werden sollen, das in der Volksmotion festgelegte finanzielle Ziel bereits erfüllten und führte zudem aus, dass damit zusätzliche Bemühungen nicht ausgeschlossen würden. Zudem wies er darauf hin, dass dies zusätzliche Anstrengungen nicht ausschliesse. In der Tat erinnerte der Staatsrat daran, dass er insbesondere in den Bereichen Biodiversität, Landwirtschaft, Wald, Wasser, öffentlicher Verkehr, sanfte Mobilität und nachhaltige Entwicklung über einen Zeitraum von 5 Jahren einen Betrag von 486,74 Millionen Franken eingesetzt hat und erklärte, er diskutiere derzeit über die Möglichkeit, über denselben Zeitraum insgesamt einen Betrag von 557,84 Millionen Franken zu bewilligen. Hinzu kam ein Investitionskredit für die energetische Sanierung des staatlichen Immobilienbestands, der dem Grossen Rat bis Ende des Jahres vorgelegt werden sollte. Aus diesen Gründen hatte der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion abzulehnen und gleichzeitig den Grossen Rat aufzufordern, die in Entwicklung befindlichen Strategien zu unterstützen, die zum Schutz der Umwelt und des Klimas beitragen werden. Am 10. September 2021 lehnt das Parlament die Berücksichtigung dieser Motion ab und verabschiedet am selben Tag die Gewährung des Verpflichtungskredits für die Umsetzung des KKP.

Eine dritte Motion muss hier erwähnt werden, es handelt sich um die Motion 2022-GC-99 über die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Massnahmen zur CO_2-Sequestrierung und -Reduktion. Darin stellen die Motionäre fest, dass die Lebensdauer von CO_2 relativ lang ist (> 500 Jahre) und dass die Reduktion der Emissionen an der Quelle allein nicht ausreicht, um die Auswirkungen der globalen Erwärmung zu bekämpfen. Daraus folgt, dass ihrer Meinung nach CO_2 sequestriert und gespeichert werden muss, um die Konzentration in der Atmosphäre zu verringern und so die Auswirkungen des Klimawandels zu reduzieren. Die Mittel des Fonds, dessen Einrichtung zu diesem Zweck beantragt wird, sollen einerseits zur Finanzierung von Massnahmen zur Revitalisierung natürlicher Standorte (Moore, Auen, Wälder usw.) und andererseits zur Entwicklung von Technologien zur Emissionssequestrierung und -reduktion durch Freiburger Hochschulen und Unternehmen sowie zur Unterstützung der Landwirtschaft im Hinblick auf die Erhaltung der Böden bereitgestellt werden.

1.7. Klima und nachhaltige Entwicklung

Der Kampf gegen den Klimawandel ist eines der 17 Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, wird aber von vielen institutionellen Akteuren gesondert und umfassend behandelt, da er einen spezifischen und dringlichen Charakter hat. Der Staat Freiburg hat sich für eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung entschieden, die der Staatsrat bereits angenommen und der Grosse Rat verabschiedet hat und die in Bezug auf die Klimapolitik weitgehend auf den kantonalen Klimaplan verweist.[1].

Die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an solche Veränderungen, die in der Agenda 2030 (Ziel für nachhaltige Entwicklung 13, abgekürzt SDG 13) und in sektoriellen Politiken wie der Energie- und Mobilitätspolitik festgelegt ist, wird somit durch den vorliegenden Gesetzesentwurf konkretisiert. Als wichtiger Faktor der nachhaltigen Entwicklung muss die Klimapolitik unter Berücksichtigung der aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gestaltet werden, wie es der Entwurf des Klimagesetzes in Artikel 3 Abs. 1 Bst. d vorsieht. Umgekehrt werden einige der Massnahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung zur Verringerung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (Energieeffizienz, Kreislauf- und verantwortungsvolle Wirtschaft, nachhaltige Urbanisierung usw.).

Auf organisatorischer Ebene entspricht die Aufteilung der kantonalen Strukturen weitgehend derjenigen auf Bundesebene, die ihrerseits auf einem politischen Willen beruht und für die Klimathematik auf den gesetzlichen Bestimmungen des CO_2-Gesetzes basiert, wonach die Vollzugsbehörde für das genannte Gesetz das BAFU ist.

[1] Siehe Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg 2021–2031, RUBD/heute RIMU 2020

So ist auf kantonaler Ebene die für das Klima zuständige Sektion in das Amt für Umwelt (AfU) integriert, ebenso wie die Klimaabteilung Teil des BAFU ist; die Energieaspekte werden auf kantonaler Ebene im Amt für Energie (AfE) bzw. im Bundesamt für Energie (BFE) behandelt. Auf Bundesebene ist die Thematik der nachhaltigen Entwicklung dem Amt für Raumentwicklung (ARE) zugeordnet, aber auch direkt dem Bundesrat über zwei Delegierte des Bundesrates für die Agenda 2030. Auf kantonaler Ebene ist diese Thematik dem Generalsekretariat der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zugeordnet.

1.8. Vom Staat unternommene Aktivitäten

1.8.1. Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen

Verschiedene klimaschonende Aktionen und Massnahmen wurden bereits vom Staatsrat sowie von den kantonalen Verwaltungseinheiten im Rahmen mehrerer bereits bestehender sektorieller und sektorübergreifender Politiken unternommen, die von eigenen Finanzierungen profitieren. Dazu gehören die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, der Sachplan Velo, die Park-and-Ride-Anlagen, der Sachplan Gewässerbewirtschaftung, die Biodiversitätsstrategie (in Ausarbeitung) oder verschiedene Projekte in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft wie die Bewässerungsprojekte, der Aktionsplan zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft oder der Aktionsplan zur Förderung des Biolandbaus im Kanton Freiburg. Da es nicht die Aufgabe dieser Botschaft ist, alle diese Politiken im Detail zu beschreiben, werden im Folgenden nur einige Beispiele erläutert.

Der Staatsrat hat 2017 das Freiburger Gebäudeprogramm entwickelt, dessen Ziel es ist, den Energieverbrauch von Gebäuden zu senken und einen grossen Teil der fossilen Energien (Heizöl und Gas), die zur Beheizung genutzt werden, durch den Einsatz erneuerbarer Energien zu ersetzen.[1]

Das Gebäudeprogramm wird sowohl aus den Erträgen der eidgenössischen CO_2-Abgaben (Globalbeiträge) über den kantonalen Energiefonds als auch durch kantonale Beiträge finanziert. Es subventioniert energetische Sanierungsprojekte im Gebäudebereich, führt Pilot- und Demonstrationsprojekte durch und trägt zur Weiterbildung, Information und Sensibilisierung von Fachleuten, Studierenden und der Bevölkerung im Allgemeinen in Bezug auf die rationelle Energienutzung und die Nutzung erneuerbarer Energien als Ersatz für fossile Energieträger bei.

Im Jahr 2021 hat das Amt für Energie (AfE) dank eines zusätzlichen Finanzbeitrags im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm mehr als 49 Millionen Franken für die verschiedenen Massnahmen dieses Programms bereitgestellt. Zudem wurde das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe; SGF 770.1) geändert, um die Verwendung fossiler Brennstoffe bei Neubauten und der Renovierung bestehender Heizsysteme zu begrenzen. Staat und Gemeinden müssen beim Bau von neuen Gebäuden und der Sanierung der Hülle bestehender Gebäude mit gutem Beispiel vorangehen.

Was die allgemeine und berufliche Bildung betrifft, so wird die Klimathematik in den Lehrplänen und in den verschiedenen offiziellen Lehrmitteln berücksichtigt; diese Initiativen im Bildungsbereich ergeben sich insbesondere aus der kantonalen Strategie für nachhaltige Entwicklung, in der das Klima einer der behandelten Aspekte ist. Darüber hinaus entwickeln die verschiedenen Freiburger Schulen regelmässig Projekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und/oder dem Klimaschutz, wie z. B. Null-Abfall-Workshops, die Anlage eines Biotops oder die Entwicklung eines «Low Energy»-Projekts – die wenigen hier genannten Beispiele sind bei weitem nicht erschöpfend.

Im Bereich der Mobilität verfolgt der Staatsrat seit mehreren Jahren eine Politik zur Förderung der nachhaltigen Mobilität, zur Erhöhung des Anteils an sanfter Mobilität und zur Verlagerung auf die öffentlichen Verkehrsmittel. Entsprechend sind die Förderung der sanften Mobilität und der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes – durch den Staat Freiburg kofinanziert – vorrangig. So wurde auch das Angebot im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel in den letzten 10 Jahren sehr stark erweitert.

Die Investitionen im Zusammenhang mit dem Gebäudeprogramm, dem Sachplan Velo und der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs für den Zeitraum von 2022–2026 wurden auf rund 275 Millionen Franken geschätzt. Der Staat plant, im selben Zeitraum rund 35 Millionen Franken für andere klimaschonende Massnahmen bereitzustellen, wie z. B. bestimmte Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die künftige kantonale Waldstrategie zur Anpassung an den Klimawandel, das Programm zur Wasserversorgung auf den Alpen oder landwirtschaftliche Bewässerungsprojekte.

1.8.2. Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik

Der Staatsrat ist sich der entscheidenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bewusst und hat das Klima zu einer der Prioritäten der Legislaturperiode 2017–2021 gemacht; diese Ausrichtung wird im Regierungsprogramm der aktuellen Legislaturperiode bestätigt.

[1] SdE, 2021, Das Gebäudeprogramm Freiburg, (https://www.leprogrammebatiments-fr.ch/de/) (07.07.2022).

Um diese Absicht in die Tat umzusetzen, wurde beim Amt für Umwelt (AfU) im Mai 2018 eine Projektleiterin angestellt. Das dem AfU angegliederte Team wurde dann 2019 und 2021 durch die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten und befristet beschäftigtem Personal im Rahmen der Schaffung der Klimasektion erweitert. Auch Mandate für externe Unterstützung wurden entsprechend der zu erreichenden Meilensteine erteilt: Erstellung einer CO_2-Bilanz, partizipative Workshops, technische Beratung und Unterstützung.

Zu den ersten Massnahmen gehörte die Erstellung einer Bilanz der Kohlenstoffemissionen auf Kantonsebene. Es ging darum, ein Inventar der THG-Emissionen zu erstellen, die durch die Aktivitäten der Freiburgerinnen und Freiburger innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets verursacht werden. Diese Bilanz wurde durch eine Analyse der Risiken und Chancen des Klimawandels für den Kanton in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Sektoren (Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Biodiversität, Wälder usw.) ergänzt. Dies diente als Grundlage für die Ausarbeitung der sektoriellen Ziele sowie der Massnahmen und Aktionen, die den unten dargestellten Massnahmenplan bilden.

Der kantonale Klimaplan 2021–2026[1] ist das Ergebnis eines iterativen Erarbeitungsprozesses und eines regelmässigen Austauschs zwischen den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten sowie mit verschiedenen Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft (partizipative Workshops, bilateraler Austausch, interne und externe Vernehmlassungsverfahren). Er wurde vom Staatsrat Ende 2020 in die Vernehmlassung gegeben und am 8. Juni 2021 verabschiedet. Um die Finanzierung der Umsetzung zwischen 2022 und 2026 sicherzustellen, wurde dem Grossen Rat ein Antrag auf einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 21 Millionen Franken vorgelegt, den dieser am 10. September 2021 genehmigte.

Der Klimaplan wird sich mit dem Inkrafttreten des KlimG weiterentwickeln müssen. Insbesondere soll seine strategische Dimension weiter ausgebaut werden, mit der Absicht, eine globale Vision der Bemühungen des Kantons zu entwickeln, einschliesslich im Rahmen der wirkungsstarken sektoriellen Politiken. Dabei ist diese Dimension deutlich vom operativen Teil, den der kantonale Massnahmenplan darstellt und der beibehalten wird, zu unterscheiden.

Dieser Plan der ersten Generation enthält 115 konkrete Massnahmen und zielt darauf ab, Pilotprojekte in Bereichen mit grosser erwarteter Hebelwirkung anzustossen und zu unterstützen, aber auch die bereits auf staatlicher Ebene durchgeführten Programme und Aktionen zu verstärken sowie eine wirksame Koordination mit anderen sektoriellen und sektorübergreifenden Politiken und Strategien, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Energie oder Bauwesen, zu gewährleisten. Der aktuelle KKP ist in 2 Bereiche und 7 Achsen gegliedert. Der erste Pfeiler beinhaltet das Thema *Anpassung*, d. h., die erforderlichen Massnahmen, die es natürlichen Systemen erlauben, sich an den derzeitigen und künftigen Klimawandel anzupassen. Er umfasst die Achsen «Wasser», «Biodiversität» und «Raum und Gesellschaft». Der zweite Pfeiler beinhaltet das Thema *Verminderung*, wozu die Massnahmen zur Verminderung und Lagerung von THG zählen, mit dem Ziel, der Klimaerwärmung Einhalt zu gebieten. Er besteht aus 4 Achsen: «Mobilität», «Energie und Gebäude», «Landwirtschaft und Ernährung» sowie «Konsum und Wirtschaft». Eine transversale Achse vervollständigt die beiden Pfeiler und verstärkt den sektorübergreifenden Charakter des Aktionsplans. Sie beinhaltet Massnahmen zur Koordination, Sensibilisierung und Kommunikation, die sich auf alle Sektoren beziehen. Jede spezifische und transverale Achse wird in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels, den damit verbundenen Emissionen (für die Massnahmen zur Verminderung), den spezifischen Zielen und den Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, detailliert beschrieben. Neben der Festlegung und Priorisierung von Massnahmen bestimmt der kantonale Massnahmenplan auch die Ziele, die zuständigen Behörden und den Finanzbedarf für eine kantonale Klimapolitik, die den Herausforderungen des Klimawandels gewachsen ist.

Der Massnahmenplan enthält zunächst einen Bericht, der die Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels in den verschiedenen Klimaszenarien und die Massnahmen zur Verringerung der Emissionen und zur Anpassung an die Auswirkungen zusammenfasst. Zudem stellt er eine auf Expertenmeinung gegründete Klimastrategie vor. Am Ende des Dokuments werden der geplante Monitoringprozess und Empfehlungen für die Implementierung des KKP vorgestellt.

Da das Jahr 2021 ein Pilotjahr darstellt, konnten die sogenannten «dringlichen» Massnahmen des KKP eingeleitet werden. So wurden insbesondere Massnahmen zur Gewährung von Subventionen für die Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen, die Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von Biotopen, die Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos, die Förderung des lokalen Tourismus und regionaler Produkte, die Begrenzung der Heiztemperatur öffentlicher Gebäude oder die THG-Reduktion in Kläranlagen eingeleitet. Dieser KKP der ersten Generation, insbesondere die Umsetzung seiner Massnahmen, wird streng überwacht. Entsprechend der angenommenen iterativen Logik muss das Programm regelmässig angepasst werden, um die Erreichung der Klimaziele gewährleisten zu können.

Die Beträge, die für die Erstellung des KKP zur Verfügung gestellt werden, sind zwischen 2018 und 2021 gestiegen. Sie stiegen von 50 000 Franken im Jahr 2018 auf über 115 000 Franken im Jahr 2019 und bis auf 200 000 Franken im Jahr 2020. Im Jahr 2021 wurden dem Klima zusätzliche Mittel

[1] Der Staatsrat lanciert seinen Klimaplan: 115 Massnahmen zur Bewältigung einer der grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (2020), https://www.fr.ch/de/rimu/afu/news/der-staatsrat-lanciert-seinen-klimaplan-115-massnahmen-zur-bewaeltigung-einer-der-groessten-herausforderungen-des-21-jahrhunderts (07.07.2022).

gewidmet, um Massnahmen des KKP vorzeitig umzusetzen. Insgesamt wurden der Laufenden Rechnung des AfU im Jahr 2021 1 250 000 Franken zur Finanzierung von Hilfskräften (439 000 Franken) und zur Beauftragung von Studien oder Dienstleistungen Dritter (811 000 Franken) zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen noch 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan Freiburger Wirtschaft COVID-19. Wie im Mechanismus des Konjunkturprogramms vorgesehen, erstreckt sich dieses Paket über zwei Jahre und steht bis Ende 2022 zur Nutzung bereit. Insgesamt wurden im Jahr 2021 1 368 848 Franken ausgegeben. Der für 2022 im Rahmen des Verpflichtungskredits bewilligte Betrag beläuft sich auf 2 110 900 Franken. Es umfasst insbesondere die Einstellung von 3 VZÄ mit befristeten Verträgen für die allgemeine Umsetzung und die Koordination des KKP. Darüber hinaus wurden folgende VZÄ an Hilfspersonal für die Umsetzung der Massnahmen zugewiesen: 0,3 VZÄ in Grangeneuve, 0,3 VZÄ im HBA und 0,9 VZÄ im AfU. Dieses Hilfspersonal ergänzt die 0,8 VZÄ mit unbefristeten Verträgen, die aus dem ordentlichen Budget finanziert werden, das der Klimasektion des AfU angegliedert ist.

Die Summe des Finanzbedarfs für jede Massnahme des KKP setzt sich aus einem Gesamtpaket für die Ausgaben für den Zeitraum 2021–2026 zusammen. Insgesamt wurden die Kosten für die Umsetzung dieser ersten Generation des KKP auf 22,8 Millionen Franken geschätzt[1]. Diese Schätzung wurde vorgenommen, indem alle Verwaltungseinheiten, die an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind, angefragt wurden. Es ist zu betonen, dass dieser Betrag nicht die gesamte Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes abdeckt, da einige Massnahmen nicht in den 115 Massnahmen des KKP der ersten Generation enthalten sind.

Eine letzte Aktion, die hier erwähnt werden sollte, ist die Einrichtung der Website **meinklimaplan.fr.ch**, deren Ziel es ist, alle Beteiligten (Gemeinden, Unternehmen, Kantonsverwaltung, Schulen und Bürgerinnen und Bürger) im Kanton Freiburg für Klimafragen zu sensibilisieren, zu schulen, zu informieren und zu engagieren. Bildung und Information sind in der Tat starke Hebel, um die Fähigkeiten der Menschen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu denken und zu handeln. In diesem Sinne wollte der Staat unverzüglich, d. h. noch vor der Verabschiedung einer gesetzlichen Grundlage oder eines Aktionsplans, ein Instrument entwickeln. Der Staatsrat war der Ansicht, dass die in diesem Rahmen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten einen aktiven Beitrag zu einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Gesellschaft ermöglichen würden, die in der Lage ist, dem Klimawandel zu begegnen. Der Erfolg dieser in Zusammenarbeit mit den verschiedenen institutionellen Ebenen und privaten Partnern entwickelten Plattform hat übrigens zu einem interkantonalen Projekt geführt, das die Weiterentwicklung der bestehenden Website zu einer gemeinsamen Plattform der Westschweizer Kantone zum Ziel hat. Der Start des gemeinsamen Projekts ist für Herbst 2022 geplant.

1.9. Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns

Sollten die gemeinsamen Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen (-50% der THG von 1990 bis 2030 und Netto-Null-Emissionen bis 2050) und zur globalen Temperaturstabilisierung (max. +2°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter) nicht erreicht werden, hätte dies schwerwiegende Folgen für das Leben auf der Erde und erst recht für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft. Die Kosten des Nichtstuns sind aufgrund der Komplexität der Prozesse schwer zu quantifizieren. Die Schätzung dieser Kosten stellt eine methodische Herausforderung dar. In vielen Bereichen verursacht der Klimawandel Kosten, die nicht auf der Grundlage von Marktpreisen ermittelt werden können. Dazu gehören Auswirkungen auf die Ökosysteme, die Biodiversität oder generell auf die Gesamtheit der Natur, der Landschaft oder auch des kulturellen Erbes. Der Hauptvorteil der Klimapolitik besteht darin, dass diese Auswirkungen und die damit verbundenen Kosten verringert werden können. Der Klimawandel führt unter anderem zu mehr und immer grösseren Schäden an der Infrastruktur, höheren Gesundheitskosten, einer geringeren landwirtschaftlichen Produktivität und niedrigeren Erträgen in besonders betroffenen Wirtschaftszweigen wie dem Wintertourismus.

So nennt der Global Risk Report 2019 des Weltwirtschaftsforums als eine der 5 grössten Bedrohungen extreme Wetterereignisse, die Unfähigkeit, Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen umzusetzen, sowie Naturkatastrophen. Er zeigt auch auf, dass sich die Entscheidungsträger im öffentlichen und privaten Sektor immer stärker der Folgen von Untätigkeit in Bezug auf das Klima bewusst sind[2].

Die Wirtschaft, die noch stark auf dem Verbrauch fossiler Energieträger basiert, wird in den nächsten Jahrzehnten mit Sicherheit erschüttert werden, wie man ausgehend vom Anfang 2022 ausgebrochenen Konflikt in der Ukraine sehen kann. Die Verteuerung fossiler Brenn- und Kraftstoffe sowie weitergehende Einschränkungen bei deren Nutzung könnten eine Belastung für diejenigen Unternehmen darstellen, die ihre Abhängigkeit gegenüber diesen Energiequellen nicht abzubauen vermögen. Ein Vorteil der Klimapolitik liegt auch in der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, welche die Schweiz vollständig aus dem Ausland importiert.

[1] Diese Gesamtsumme umfasst die Beträge für die Umsetzung des Klimaplans und für Massnahmen, die bereits über das Budget 2021 finanziert wurden (1 790 000 Franken).

[2] World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

Der Kanton Freiburg wird, wie alle Regionen, finanziell belastet, wenn nichts unternommen wird, um die globale Erwärmung einzudämmen. Es ist jedoch schwierig, die Kosten der Untätigkeit auf regionaler Ebene genau zu bewerten. In der Literatur gibt es jedoch einige Referenzwerte. Eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2019 schätzt, dass die Kosten der Untätigkeit, mit anderen Worten die Kosten einer unkontrollierten globalen Erwärmung, im Jahr 2050 einen jährlichen globalen Betrag erreichen werden, der 4% des BIP entspricht[1]. Ebenfalls laut dieser Studie würden die Kosten im Jahr 2050 maximal 1,5% des BIP pro Jahr betragen, wenn es uns gelänge, den globalen Temperaturanstieg gemäss den Zielen des Pariser Abkommens zu begrenzen. Der Vorteil einer Reduktion der THG-Emissionen auf Netto-Null würde also eine Einsparung von mindestens 2,5% des BIP im Jahr 2050 aufweisen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt in ihrem 2015 veröffentlichten Bericht über die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels, dass die Kosten der Untätigkeit (ohne zusätzliche Klimaschutzmassnahmen) bis 2100 einen Verlust von 10% des globalen BIP ausmachen könnten[2]. Die heute verfügbaren Zahlen zu den Kosten des Klimawandels sind als konservative Schätzungen zu betrachten, vor allem weil umfassende Kostenberechnungen fehlen, die alle Klimaauswirkungen berücksichtigen. Daher dürften die tatsächlichen Kosten voraussichtlich viel höher sein. Es scheint notwendig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Temperaturanstieg in der Schweiz bisher stärker ausgefallen ist (+2° C) als im Rest der Welt (+1° C) und dass unser Land vom Klimawandel deutlich betroffen ist.

In diesem Zusammenhang verfügt der Kanton Freiburg über interessante Handlungsperspektiven. Erneuerbare Energien sind zum Beispiel die Stromerzeugungsmethode der Zukunft und bieten ein grosses Entwicklungspotenzial. Die Kohlenstoffspeicherung in landwirtschaftlichen Böden und Wäldern könnte dank des technischen Fortschritts und der Präsenz von Forschungsinstituten wie Agroscope oder Grangeneuve ebenfalls ausgebaut werden. Forschung und Innovation beschränken sich dank der Präsenz akademischer Zentren (Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR), Universität Freiburg oder die verschiedenen Fachhochschulen) im Übrigen nicht auf die Landwirtschaft. Darüber hinaus wird die Innovation für den Klimaschutz auch durch ein Netzwerk aus etablierten Unternehmen, Start-ups und Innovationsvierteln wie BlueFACTORY und seinem Smart Living Lab gefördert. Insgesamt kann der gesamte Sektor der Privatwirtschaft einen grossen Beitrag zu Lösungen für den Kampf gegen die globale Erwärmung leisten und tut dies zum Teil sogar schon. Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und Innovationen sind gemeinsame Anstrengungen des Staates, der Gemeinden und der Unternehmen, die gefördert werden müssen. Im Allgemeinen ist die Erhaltung der Umwelt gut für die Beschäftigung. Bereits 2005 kam der Bund in einer Studie[3] zum Schluss, dass die Erhaltung bestehender oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich den durch den Klimawandel verursachten Stellenabbau überwiegt. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der sogenannten sauberen Technologien ist in den letzten 5 Jahren um 25% gestiegen und machte 2016 fast 5% des helvetischen BIP aus[4]. Die Herausforderungen werden auch im Bereich der Weiterbildung und der beruflichen Neuorientierung für Berufe bestehen, die sich weiterentwickeln oder gar verschwinden werden.

Es ist daher von grösster Bedeutung, dass der Staat Freiburg und die Gemeinden bei der notwendigen Umstellung der Unternehmen und insbesondere der Landwirtschaft nicht die Kurve verpassen. Dies mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und gleichzeitig weiterhin angenehme Lebensbedingungen für die gesamte Freiburger Bevölkerung zu gewährleisten. Indem der Staat Freiburg und die Gemeinden in die Reduktion von THG-Emissionen und die Anpassung an klimatischen Veränderungen investieren, investieren sie letztlich in das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung und die Zukunft künftiger Generationen. Neben ihrer Vorbildfunktion werden der Staat und die Gemeinden als Träger des Wandels wahrgenommen, die diese Ziele gemeinsam mit den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Freiburg, die sich aktiv an einer verantwortungsbewussten Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger beteiligen, verfolgen müssen.

1.10. Relevanz eines Kantonales Klimagesetzes

Die verschiedenen oben entwickelten Elemente rechtfertigen in den Augen des Staatsrats, dem Grossen Rat die Annahme eines kantonalen Klimagesetzes vorzuschlagen, das Freiburg zu einem der Pionierkantone in diesem Bereich machen würde. Politisch gesehen wäre dies ein starker Entscheid des Gesetzgebers, welcher die Dringlichkeit und Notwendigkeit von Massnahmen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung markieren würde.

In rechtlicher Hinsicht versteht sich der vorliegende Entwurf als Ergänzung zum internationalen und föderalen Rechtsrahmen. Er will die Klimapolitik des Kantons Freiburg in mehreren Aspekten stärken und legitimieren. Dieser kantonale Gesetzesentwurf hat somit die folgenden Ambitionen:

[1] Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J-C., 2019: Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

[2] OECD (2015), The Economic Consequences of Climate Change, OECD Publishing, Paris.

[3] Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT); Iten R., Peter M., Walz R., Menegale S., Blum M., 2005. Matériaux environnementaux n° 197. Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, Berne. 210 S.

[4] Switzerland Global Enterprise, *La Suisse innove dans le secteur des technologies propres,* (https://www.s-ge.com/fr/article/actualites/la-suisse-innove-dans-le-secteur-des-technologies-propres) (27.05.2022)

- zu den Verpflichtungen des Pariser Abkommens und der langfristigen Strategie des Bundesrates beizutragen, die dazu aufrufen, öffentliche Massnahmen auf allen Ebenen und in allen Sektoren auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 auszurichten. Er konkretisiert auch die spezifischen Verantwortlichkeiten, die das CO_2-Gesetz den Kantonen überträgt, insbesondere in Bezug auf energetische Massnahmen an Gebäuden (Art. 9) und die Begleitung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumenten bei Klimaschutzmassnahmen (Art. 41);
- die Legitimität der kantonalen Klimaziele (die heute vom Staatsrat festgelegt werden) zu stärken, indem sie dem Grossen Rat zur Beurteilung vorgelegt werden. Die Bedeutung und Tragweite dieser Ziele, insbesondere für künftige Generationen, rechtfertigen es, dass sie vom Parlament diskutiert und festgelegt werden;
- die Klimaschutzmassnahmen langfristig zu verankern und auf eine breitere Basis zu stellen: dadurch wird staatliches Handeln im Klimabereich zu einer rechtlichen Verpflichtung mit klar definierten Konturen. Die Ausarbeitung und Überarbeitung des KKP wird zu einer ständigen Aufgabe des Staatsrats, die über die Legislaturprogramme hinausgeht, und stellt so sicher, dass die Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele kontinuierlich weiterentwickelt werden;
- die Klarheit und Rechtssicherheit zu verstärken: die Ziele, an denen sich die Behörden orientieren sollen, werden ausdrücklich benannt, wobei den von der jeweiligen Politik betroffenen Akteuren ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt wird;
- dem KKP gegenüber den kantonalen Behörden einen verbindlichen Charakter zu verleihen: der Massnahmenplan kann über das Gesetz rechtsverbindliche Wirkungen entfalten. Die bindende Wirkung impliziert eine Verpflichtung zur Umsetzung durch die angestrebten kantonalen Behörden; er hat jedoch keine rechtlichen Auswirkungen auf Einzelpersonen oder Gemeinden;
- den kantonalen Klimaplan mit einer langfristigen kantonalen Klimastrategie und einem konkreten Umsetzungs- und Kontrollmechanismus sowie mit einer Verpflichtung zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten auszustatten;
- einen Mechanismus zur konsolidierten Finanzierung der Umsetzung des KKP einzuführen.

Der vorliegende Gesetzentwurf und der KKP sind als zwei sich ergänzende Instrumente konzipiert: Der KKP ist eine Konkretisierung der vom Gesetz auferlegten Ziele, während das Gesetz als Koordinierungsinstrument fungiert, mit dem die rechtliche Legitimität, die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des KKP gewährleistet werden können.

Die zeitliche Gliederung – erst der KKP, dann die gesetzliche Verankerung – war von Anfang an so gewollt, da die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zum Klimaschutz zunächst eine Massnahme des KKP selbst war. Die Motion 2019-GC-44 wirkte als Beschleuniger für seine Umsetzung.

2. Organisation der Arbeit und wichtigste Vorschläge

2.1. Organisation der Arbeit

Als Reaktion auf die Motion 2019-GC-44, die am 25. Juni 2020 vom Grossen Rat angenommen wurde, beauftragte die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) das AfU mit der Einleitung der Arbeiten. Im 4. Quartal 2020 wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des AfU und des Generalsekretariats der RIMU gebildet, um mit den Überlegungen zur Form einer gesetzlichen Verankerung des KKP zu beginnen.

Auf der Grundlage der Forderungen der Motionäre identifizierte die Arbeitsgruppe zunächst die rechtlichen Möglichkeiten zur Verankerung des Klimathemas auf kantonaler Ebene. Aufgrund des transversalen und sektorübergreifenden Charakters der Klimapolitik wurde die Option einer spezifischen Rahmengesetzgebung zur Klimathematik gewählt. Ferner stellen die Ziele und Richtlinien in Bezug auf das Klima Grundsätze dar, die im Rahmen aller staatlichen Aktivitäten befolgt werden müssen. Die Option, sie in einer Rahmengesetzgebung festzulegen, ermöglicht (und bedingt) ihre Umsetzung im Rahmen des Vollzugs und der Revision der verschiedenen massgebenden sektoriellen Gesetze. Folglich hätte ein solcher Inhalt keinen Platz in einem sektoriellen Gesetz eher als in einem anderen gefunden, obwohl die Energiepolitik zum Beispiel eine der Säulen im Kampf gegen die globale Erwärmung ist.

Es hätte auch in Frage kommen können, diesen Inhalt in ein kantonales Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) zu integrieren, da der Klimawandel als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 der Bundesverfassung gilt. Der Kanton Freiburg verfügt jedoch derzeit über keine solche Gesetzgebung, zumal diese Thematik auf kantonaler Ebene durch sektorielle Ausführungsgesetze geregelt ist.[1] Die Ausarbeitung einer solchen Rechtsgrundlage würde darüber hinaus einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern, der den Rahmen der Motion, der Anlass für den vorliegenden Vorentwurf war, bei weitem sprengen würde.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes, das die Thematik legitimiert, wurde folglich als die aus rechtlicher Sicht, aber auch aus dem Blickwinkel der Kommunikation, effektivste Lösung angesehen. Die Arbeitsgruppe verfasste daraufhin einen ersten Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes und

[1] Siehe insbesondere das Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2) und das Gesetz vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG; SGF 810.3).

analysierte verschiedene Varianten für die Finanzierung der Massnahmen.

Der Gesetzentwurf wurde im März 2021 dem gemeinsamen COPIL Klima vorgelegt und war Gegenstand einer internen Vernehmlassung der staatlichen Ämter. Der COPIL Klima setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern jeder Direktion sowie den Staatsräten der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und der RIMU zusammen. Auf der Grundlage der in diesem Zusammenhang formulierten Anmerkungen konnten Verbesserungen und Präzisierungen am Vorentwurf angebracht werden. Dabei hatten alle Direktionen die Möglichkeit, zur ersten Version des Gesetzesentwurfs Stellung zu nehmen.

2.2. Öffentliche Vernehmlassung

In seiner Sitzung vom 6. September 2021 hat der Staatsrat die öffentliche Vernehmlassung des Vorentwurfs genehmigt, woraufhin diese zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 stattfand. Sie war in Hinblick auf die Beteiligung ein Erfolg:

> es sind 70 Rückmeldungen eingegangen;
> 38 Teilnehmende haben Stellung bezogen und Artikel kommentiert;
> 15 Teilnehmende haben selbst keine Stellungnahme verfasst, schliessen sich aber der des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an.

Die Konsolidierung des Gesetzentwurfs infolge der eingebrachten Anmerkungen und Vorschläge wurde bis Juli 2022 fortgesetzt. In dieser Phase wurden wesentliche Änderungen am Entwurf vorgenommen und ein Entwurf vorgelegt, der den Überlegungen und Erwartungen der betroffenen Kreise näher kommt.

2.2.1. Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung werden hier zusammengefasst.

Ingress, Zweck und Ziele (Ingress, Artikel 1 und 2)

Mehrere Teilnehmende forderten die Hinzufügung von internationalen Erlassen (IPCC-Berichte), eidgenössischen Erlassen (Langfristige Klimastrategie 2050, Art. 9 und 41 des CO_2-Gesetzes), kantonalen Erlassen (Artikel in der Verfassung, um die Querschnittsdimension des Gesetzes zu markieren) oder die vom Grossen Rat im September 2021 verordnete Resolution zur Klimanotlage.

In Bezug auf die Ziele und Zwecke des Gesetzes beziehen sich viele Kommentare auf die Stärkung des Engagements und der Kompetenzen des Staates, insbesondere durch die Änderung einiger «zahlenmässiger» Aspekte. So findet sich die Forderung nach einer Verpflichtung auf **1,5° C** und nicht auf 2 °C, Ziele von mindestens **60%** oder gar **65% Reduktion** der THG-Emissionen und Netto-Null-Emissionen für **2040** anstelle von 2050. Verschiedene Konzepte müssen erläutert oder in den Entwurf aufgenommen werden, wie z. B. das Konzept der Kohlenstoffsenken und die Unterstützung von Technologien zur Abscheidung und Speicherung von Kohlenstoff, das Konzept der indirekten Emissionen, Ziele für einzelne Sektoren oder eine lineare Kurve für die THG-Emissionsreduktion.

Kantonaler Klimaplan (Artikel 9)

Einerseits wird eine Unterscheidung von Strategie und Aktionsplan gewünscht: die Klimastrategie ist der Rahmen für alle Gemeinwesen (Gemeinden und Kanton), die ihre jeweiligen Aktionspläne aufstellen.

Andererseits wird in verschiedenen Anfragen die Integration weiterer inhaltlicher Elemente in den KKP verlangt, namentlich: der Bedarf an Finanzmitteln und an Personal, die Ziele der unterschiedlichen Sektoren, die Bewertungsinstrumente sowie die zu ergreifenden Sanktionen und Massnahmen, wenn Ziele nicht erreicht werden.

Die Frage, welche Behörde für die Verabschiedung des KKP zuständig ist, hat zu zahlreichen Bemerkungen geführt. Es wird hauptsächlich eine aktivere Rolle des Grossen Rates in diesem Prozess vorgeschlagen.

Überprüfung und Überwachung (Artikel 10)

Es wird grundsätzlich eine Verstärkung des Monitorings der Umsetzung des Gesetzes gefordert. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung vorgeschlagen (Jahresbericht, Überprüfung des KKP alle zwei Jahre, Einrichtung eines Büros für die Evaluation usw.), wobei jedoch Massnahmen und konkrete Resultate priorisiert werden sollen und gleichzeitig verhindert werden soll, dass ein übermässiger Anteil der verfügbaren Ressourcen einem zu detaillierten Monitoring zugewiesen werden.

Gemeinden (Artikel 15)

Die zentrale Rolle der Gemeinden im Kampf gegen die globale Erwärmung wird von vielen Teilnehmenden betont. Einige von ihnen äussern jedoch ihre Angst vor einem Autonomieverlust und schlagen vor, dass die Gemeinden ihre eigene Klimapolitik festlegen sollten. Andere Teilnehmende hingegen fordern, dass die Rolle der Gemeinden stärker eingegrenzt und ihre Pflichten verstärkt werden, z. B. indem die Reduktionsziele auch für die Gemeinden verbindlich gemacht werden, sie stärker in die Massnahmen eingebunden werden oder ihnen sogar eine CO_2-Bilanz oder die Erstellung eines kommunalen Klimaplans vorgeschrieben wird.

Die finanzielle und technische Unterstützung der Gemeinden wird als sehr wesentlich betrachtet und muss gewährleistet werden. Mehrere Teilnehmende fordern zudem, dass die Gemeinden den partizipativen Prozess im Vorfeld der öffentlichen Vernehmlassung des KKP integrieren.

Finanzierung und Subventionen (Artikel 16 und 17)

Mehrere Teilnehmende betonen, dass die eingesetzten und geplanten Mittel unzureichend sind und dass es eine starke Diskrepanz zwischen den Zielen des Gesetzes und den bereitgestellten Mitteln gibt.

Der Vorentwurf, der zur öffentlichen Vernehmlassung vorgelegt wurde, enthielt keinen Vorschlag für die Einrichtung eines Klimafonds. Eine Reihe von Teilnehmenden wünscht die Einführung eines solchen, um die notwendigen Finanzierungen auf Dauer zu sichern. Es werden mehrere Wege diskutiert, um diesen Fonds zu speisen:

> über einen Teil des Kantonsvermögens;
> über einen Teil der Abgaben des Bundes;
> über zusätzliche Beträge, die durch Dekrete zugewiesen werden;
> über einen jährlichen Mindestbeitrag;
> über einen Prozentsatz der zusätzlichen Transfers der SNB an den Kanton Freiburg;
> über einen jährlichen Beitrag der Gemeinden, der sich nach ihrer Bevölkerungszahl richtet.

Einige andere Teilnehmende sprachen sich gegen eine solche Fondsbildung aus, da sie diese mit der Einführung von Steuern verknüpft vermuten, was sie ebenfalls ablehnen.

Was den Aspekt der Subventionen betrifft, so wird das Prinzip recht gut akzeptiert; über ihre Verwendung gehen die Meinungen und Vorschläge auseinander. Dabei wird unter anderem Folgendes angesprochen:

> die ausgeschüttete Subvention muss 100% der anrechenbaren Kosten betragen;
> der Staat beteiligt sich zu mindestens 50% an der Finanzierung von Massnahmen, die in einem kommunalen Klimaplan festgelegt werden;
> die Subvention darf nicht für Projekte bereitgestellt werden können, die zwar die Treibhausgasemissionen reduzieren könnten, aber anderen überwiegenden Interessen, z. B. der Biodiversität, schaden würden;
> finanzielle Kompensationen und Umstellungshilfen für Wirtschaftsakteure, die eine klimaschädliche Tätigkeit aufgeben müssen, sowie für Menschen, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, gezahlt werden sollen;
> wird gefordert, im Gesetzentwurf bestimmte präzise Technologien (Wärmepumpen) oder Grossprojekte (Wasserinfrastruktur) zu erwähnen, die vorrangig unterstützt werden sollten.

2.3. Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf

Die wichtigsten Änderungen, die aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Vernehmlassung vorgenommen wurden, sind die Folgenden:

> Im Ingress wurden die Empfehlungen des Amts für Gesetzgebung und einige Anträge auf Hinzufügung von Verweisen auf die Verfassung des Kantons Freiburg aufgenommen;
> Artikel 2 nimmt als Staatsziel die Entwicklung von Kohlenstoffsenken auf und integriert ausdrücklich die Ziele des Kantons in Bezug auf indirekte Emissionen;
> Artikel 3 wurde ergänzt, indem einige spezifische Regelungsbereiche wie der Naturschutz aufgenommen wurden, und die Formulierung von Absatz 2 wurde verbessert;
> Artikel 6 wurde vollständig überarbeitet, um den strukturellen Rahmen und den Inhalt des KKP festzulegen;
> In Artikel 10 wurde die hohe Erwartung an ein verstärktes Monitoring aufgenommen. Eine alle 5 Jahre erneuerte CO_2-Bilanz des kantonalen Territoriums ist nun ebenso vorgesehen wie die Veröffentlichung eines Evaluationsberichts zum KKP am Ende seiner Umsetzung;
> Artikel 15 zu den Gemeinden wurde überarbeitet. Unter anderem wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen.

2.4. Die wichtigsten Vorschläge

Der vorliegende Gesetzentwurf wurde um die folgenden Hauptvorschläge herum erarbeitet:

> Festlegung der kantonalen Ziele für die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel und die Entwicklung künstlicher und natürlicher Kohlenstoffsenken sowie die Umsetzung von Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

  Der Staat hat es sich zur Aufgabe gemacht, im Klimabereich tätig zu werden und verpflichtet sich in quantifizierter und damit objektiv messbarer Weise, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen sowie die Risiken, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden, zu begrenzen. Er setzt sich selbst und freiwillig Ziele, die mit internationalen und bundesweiten Zielen übereinstimmen und es ermöglichen, öffentliche Massnahmen sowohl zur Reduktion von THG als auch zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Bindung von CO_2 zu lenken. Auf diese Weise signalisiert er seine Absicht, angesichts dieser globalen Problematik «aktiv

seinen Teil beizutragen». Er will sich daher dazu verpflichten, die THG-Emissionen in seinem Umfang und mit seinen Mitteln zu begrenzen. Es zielt auf die Reduktion der direkten und indirekten THG-Emissionen sowie die Neutralisierung der verbleibenden THG-Emissionen ab.

> Vereinbarkeit von Finanzströmen mit Klimafragen

Neu im Pariser Abkommen ist das ausdrückliche Ziel, die Finanzströme mit einem Entwicklungsprofil vereinbar zu machen, das auf eine Entwicklung mit geringen THG-Emissionen und der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel abzielt (Art. 2.1.c). Die internationale Gemeinschaft ist sich einig, dass die Finanzmärkte eine proaktive Rolle beim Übergang zu einer klimafreundlichen Weltwirtschaft spielen müssen. Der Finanzsektor umfasst unter anderem Versicherungen, Pensionskassen, Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen, Banken, Fondsleitungen und Wertpapierhäuser. Wie der Bundesrat in der Botschaft zum Entwurf des CO_2-Gesetzes vom 1. Dezember 2017 sowie im erläuternden Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Entwurf der Revision des CO_2-Gesetzes[1] betonte, können die heute getätigten Investitionen, insbesondere im Hinblick auf die Energieversorgung oder für Infrastrukturen, einen erheblichen Einfluss auf die künftigen THG-Emissionen haben[2].

Der Kanton Freiburg ist sich der wichtigen Rolle bewusst, die der Finanzsektor bei der Erreichung der Klimaziele spielen kann, und muss sich daher im Rahmen seiner Zuständigkeiten konkret dafür einsetzen, dass die Finanzströme der Finanzmarktakteure mit den von ihm festgelegten Klimazielen vereinbar sind.

> Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen

Klimaschutzmassnahmen sind nur dann wirksam, wenn sie ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltig sind. Die Grundsätze, dass der Übergang zu Netto-Null im Einklang mit anderen Umweltbereichen, auf wirtschaftlich tragbare und sozialverträgliche Weise erfolgen muss, wurden als strategische Priorität der Klimastrategie 2050 des Bundes festgelegt. Hier ist eine Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden unerlässlich.

> Berücksichtigung der Klimafragen bei staatlichen Aufgaben und Aktivitäten

Die Ziele sind die Reduktion der THG-Emissionen, die Stärkung der Kohlenstoffsenken und die Anpassung an den Klimawandel. Es geht also darum, diese Elemente vollständig zu berücksichtigen und sie von Anfang an in jedes Projekt oder jede Massnahme des Staates einzubeziehen, bis sie zu einem automatischen «Reflex» beim Aufbau der öffentlichen Tätigkeit und bei der politischen Entscheidungsfindung werden. Es wird nun eine entsprechende Evaluation eingeführt, um die Klimaauswirkungen bestimmter staatlicher Projekte zu überprüfen. Ebenso wird eine Evaluation der finanziellen Auswirkungen durch die Finanzdirektion durchgeführt. In den Ausführungsbestimmungen wird festgelegt, welche Projekte einer Evaluation unterzogen werden.

> Ausbildung, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Klimafragen

Diese Aspekte sind unerlässlich, um die Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen zu erhöhen, das Bewusstsein für die aktuelle Situation zu schärfen und jede Einzelne und jeden Einzelnen dazu zu bringen, sich im Rahmen ihrer oder seiner Möglichkeiten zu beteiligen. Dies beinhaltet unter anderem die Förderung der Ausbildung von Personen, die im Bereich Klimaschutz tätig sind, die Information der Öffentlichkeit über die Entwicklung der THG-Reduktionen und die Anpassung an den Klimawandel sowie die technische und finanzielle Unterstützung der verschiedenen Akteure (Gemeinden, Unternehmen, Privatpersonen). Es geht auch darum, die Forschung dazu anzuregen, herauszufinden, wie Prozesse verbessert werden können oder sogar Lösungen für die Folgen vergangener Handlungen zu finden.

> Gewährung von Subventionen

Die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure ist angesichts der globalen Herausforderung durch den Klimawandel unerlässlich und wird daher gefördert, da das Erreichen der festgelegten Ziele Anstrengungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft erfordert. So soll unterstützt werden, wer sich ganz konkret für die Erreichung der gesetzten Ziele einsetzt, seien es Unternehmen, Gemeinden, Vereine, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Institutionen oder Bürgerinnen und Bürger. Innovation, insbesondere die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Technologien, spielt eine zentrale Rolle, sowohl bei der Erreichung von Klimazielen als auch von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielen.

> Einführung eines KKP (Verfahren, Zuständigkeit, Form, Natur und rechtliche Auswirkungen)

Der Staatsrat wird beauftragt, eine Strategie festzulegen und einen Aktionsplan zu erstellen, um die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der Gesetzentwurf legt den allgemeinen Inhalt des KKP und die Verfahren für die Annahme, Überprüfung und Überwachung sowie für Änderungen des KKP fest.

---

[1] Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet mis en consultation, p. 26.

[2] Conseil fédéral, Message du 1er décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229, p. 252.

> Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die Gemeinden sind unmittelbar vom Klimawandel und den zu erwartenden Auswirkungen auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung betroffen. Beispiele hierfür sind Hitzewellen oder unsichere Schneeverhältnisse in tiefer gelegenen Skigebieten[1]. Es ist daher unerlässlich, dass sie sich über ihre Vorbildfunktion hinaus verpflichten, zur Erreichung der kantonalen Ziele beizutragen, indem sie auf ihrer Ebene Massnahmen zur Anpassung ihres Gebiets an die negativen Folgen des Klimawandels ergreifen und zur Vermeidung des Klimawandels Massnahmen zur Verringerung ihrer THG-Emissionen umsetzen. Die Gemeinden spielen eine wichtige Rolle, da sie über Kompetenzen in vielen Bereichen, Autonomie und Ortskenntnis verfügen und somit der Bevölkerung, den Verbänden und Unternehmen am nächsten sind.

Die Gemeinden müssen daher sowohl als Partner als auch in ihrer Rolle als Behörden in den Prozess und in die Umsetzung von Massnahmen eingebunden werden, die zur Erreichung der kantonalen Ziele beitragen. Es ist absolut notwendig, dass sie ermutigt und begleitet werden, um ihre Einwohnerinnen und Einwohner für Klimafragen zu sensibilisieren. Der Staat muss sie sowohl technisch als auch finanziell bei den Schritten unterstützen, die sie unternehmen und die ihren Ressourcen entsprechen. Die Gemeinden verpflichten sich an der Seite des Staates Freiburg, die Umsetzungsziele des vorliegenden Gesetzes zu erreichen, Massnahmen zu ergreifen, die klimatischen Herausforderungen in ihren Projekten und Aktivitäten zu berücksichtigen, um zu den Zwecken und Zielen des vorliegenden Gesetzes beizutragen. Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern werden aufgefordert, eine kommunale Planung zu erstellen. Die Mobilisierung und Koordination der kantonalen und kommunalen Anstrengungen ist somit unerlässlich.

> Finanzierungsmechanismen

Um den in der kantonalen Klimapolitik vorgesehenen Massnahmen zur Entfaltung zu verhelfen, gegen den Klimawandel resilient zu sein und die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen zu erreichen, sind konsolidierte Finanzierungsmechanismen unerlässlich.

Zum einen wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat dem Grossen Rat regelmässig Anträge für Verpflichtungskredite unterbreitet. Andererseits ist vorgesehen, den Infrastrukturfonds zu nutzen, um bestimmte Massnahmen zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zu finanzieren. In diesem Sinne hat der Staatsrat beschlossen, einen Betrag von 25 Millionen Franken aus diesem Fonds für eigene Investitionen oder Subventionen für Investitionen bereitzustellen. Es ist jedoch vorgesehen, Artikel 24g Abs. 1 der des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11) anzupassen, um spätere Dotierungen dieses Fonds auf sicherere und regelmässige Weise gemäss den finanziellen Möglichkeiten des Staates zu ermöglichen. Die betreffenden Beträge werden je nach den zu finanzierenden Projekten in den Haushalt eingestellt und von den für die Umsetzung zuständigen Ämtern koordiniert.

[1] Siehe changement climatique et développement territorial, ARE, 2013.

3. Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 – Zweck

Abs. 1

Absatz 1 definiert den Zweck des Gesetzes und grenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes ab. Der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels wird in den Mittelpunkt des Textes gestellt.

Der Klimawandel gilt als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne von Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101[2]). Gestützt auf Artikel 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV/FR; SGF 10.1), müssen der Staat und die Gemeinden für den Schutz der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken.

Unter den schädlichen Auswirkungen oder Folgen des Klimawandels werden die negativen Auswirkungen auf das Leben der Menschen, die Existenzgrundlagen, die Gesundheit, die Ökosysteme, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erbe, die Dienstleistungen und die Infrastruktur verstanden (mehr Todesfälle durch Hitzewellen, höhere Risiken durch Naturgefahren, Ertragseinbussen bei bestimmten Kulturen, Belastung natürlicher Lebensräume, höhere Instabilität des internationalen Handels usw.)[3].

Absatz 1 führt darüber hinaus eine erhöhte Schutzpflicht für die am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme ein. Anhand dieses Kriteriums der Verwundbarkeit können dann Handlungsprioritäten formuliert werden. Massnahmen,

[2] Conseil fédéral, Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012, FF 2009 44 p. 6723 ss.

[3] GIEC, 2014: Changements climatiques 2014: Incidences, adaptation et vulnérabilité – *Résumés, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Publié sous la direction de Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (in folgenden Sprachen publiziert: Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch).

die auf die empfindlichsten Ökosysteme abzielen, sind z. B. Massnahmen zur Schaffung und Renaturierung von Feuchtgebieten, die wichtige Lebensräume für die biologische Vielfalt verbessern und sie widerstandsfähiger machen. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gefährdeter Personen erfolgt durch sehr vielfältige Massnahmen, wie zum Beispiel durch Massnahmen zur Bekämpfung städtischer Wärmeinseln (Begrünung, Beschattung, Wasserflächen usw.), die es ermöglichen, die Gesundheit und das Wohlbefinden dieser Personen vor Hitzewellen zu schützen.

Abs. 2

Bst. a

Buchstabe a basiert auf dem im Pariser Abkommen festgelegten Kernziel, zu dem der Kanton Freiburg beitragen möchte, nämlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° C und möglichst auf 1,5° C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Das Endziel ist tatsächlich die Begrenzung der Erwärmung auf 1,5° C. Das IPCC[1] wies 2018 darauf hin, dass ein weiterer Anstieg der globalen Temperatur um nur ein halbes Grad die Auswirkungen der globalen Erwärmung erheblich verstärken würde. Bei einem globalen Anstieg von 2° C wären die Hitzeextreme in allen bewohnten Gebieten deutlich stärker ausgeprägt als bei 1,5° C. Die Schweiz verpflichtet sich, das Ziel, den Temperaturanstieg auf 1,5° C zu begrenzen, besonders anzustreben, indem sie 2014 bei deren Gründung Mitglied der High Ambition Coalition[2] wurde.

Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet sich die Schweiz, ihre THG-Emissionen zu reduzieren, und zwar sowohl die THG-Emissionen, die innerhalb der Grenzen entstehen (direkt), als auch die THG-Emissionen, die ausserhalb der Grenzen entstehen (indirekt), insbesondere was die Emissionen im Zusammenhang mit dem Gütertransport betrifft[3]. Die Berücksichtigung aller von der Schweizer Bevölkerung verursachten THG-Emissionen, ob direkt oder indirekt, ist für die Erreichung des planetaren globalen Ziels von entscheidender Bedeutung. Auch der Kanton muss dies berücksichtigen.

Bst. b und c

Die Verpflichtung des Staates, eine aktive Klimapolitik im Rahmen der ihm durch die Bundes- und Kantonsgesetzgebung zugewiesenen Kompetenzen zu verfolgen, betrifft 3 Aspekte:

> die Reduktion der THG-Emissionen an der Quelle (die angestrebten THG werden in Artikel 1 der CO_2-Verordnung aufgeführt) und die Aufnahmefähigkeit der Kohlenstoffsenken im Gebiet, d. h. sicherzustellen, dass die Leistungen der Kohlenstoffsenken im Kanton die Erreichung der Kohlenstoffneutralität ermöglichen (Bst. b);

> die Anpassung an die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels, d. h. Massnahmen, die es natürlichen Systemen ermöglichen, sich anzupassen und auch erlauben, betroffene Infrastrukturen an aktuelle oder zukünftige Klimaänderungen anzupassen (Bst. c).

Bst. d

Der Staat möchte sich an den internationalen und nationalen Bemühungen beteiligen, die darauf abzielen, die Finanzströme mit den Klimazielen vereinbar zu machen. Die von den Finanzmarktakteuren im Kanton Freiburg getätigten Investitionen können nämlich einen grossen Einfluss auf die zukünftigen THG-Emissionen haben.

Dieses Ziel soll zunächst durch freiwillige Massnahmen des Finanzsektors erreicht werden. Der Staat wird seine Rolle spielen, insbesondere:

> Finanzmarktakteure wie Banken, Vermögensverwalter, Pensionskassen und Versicherungen mit Sitz im Kanton ermutigen und unterstützen, die Klimabilanz ihrer Finanzportfolios zu analysieren, beispielsweise durch die Verwendung der kostenlosen und verfügbaren Paris Agreement Capital Transition Assessment (PACTA-Methode), die mit der Unterstützung der Europäischen Kommission, der deutschen und der Schweizer Regierung sowie der Grundsätze für verantwortungsbewusstes Investment (PRI) der Vereinten Nationen entwickelt wurde. Diese ermöglicht eine standardisierte Analyse von Portfolios, die Aktien, Obligationen und andere Kreditinstrumente umfassen);

> indem sie die Finanzmarktakteure und -akteurinnen im Kanton Freiburg auffordert, alle klimabedingten (finanziellen und nicht-finanziellen) Risiken zu identifizieren, zu bewerten und angemessen zu behandeln und ihre Instrumente und Prozesse dafür gegebenenfalls weiterzuentwickeln (Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement);

> indem er durch seine finanzielle Beteiligung am Aktienkapital von öffentlich- oder privatrechtlichen Gesellschaften oder durch seine Darlehen an diese darauf achtet, dass die getätigten Investitionen auf die Klimaziele des Kantons Freiburg abgestimmt sind. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsräten sind verpflichtet, die Anwendung der PACTA-Methode und die Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement zu fördern (siehe die beiden zuvor beschriebenen Elemente).

---

[1] GIEC 2018: Rapport spécial sur les *conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté: Résumé à l'intention des décideurs.*

[2] High Ambition Coalition (HAC) 2021, High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

[3] Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 über die langfristige Klimastrategie der Schweiz.

In einem zweiten Schritt werden die Überlegungen einer besseren Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in sektoriellen Gesetzen, wie dem Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) und dem Gesetz über die Freiburger Kantonalbank (FKBG; SGF 961.1), sowohl von den Direktionen als auch vom Staatsrat im Rahmen der jeweiligen Politik angesprochen werden müssen.

Artikel 2 Ziele der Umsetzung

Artikel 2 definiert die konkreten Ziele zur Emissionsreduktion, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der Bindungskapazität der Kohlenstoffsenken, die sich der Kanton setzt, um die in Artikel 1 festgelegten allgemeinen Ziele zu erreichen und der Verpflichtung des Staates und der Gemeinden nachzukommen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Diese Ziele bilden die 3 Hauptbereiche der Klimapolitik des Staates.

Abs. 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 legen die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele zur Reduktion der THG-Emissionen fest. Absatz 1 übernimmt die vom Staatsrat im November 2019 beschlossenen und im KKP formalisierten Ziele.

Unter Reduktionszielen versteht man:

> Verminderung bis 2030 der direkten THG-Emissionen um 50% gegenüber 1990. Direkte Emissionen entstehen auf dem kantonalen Territorium bei der Verbrennung fossiler Energieträger oder durch die mit dem Vieh verbundenen Emissionen. Die 3 wichtigsten Emissionsquellen sind die Landwirtschaft (ungefähr 33% der direkten Emissionen), der Transport (gegen 31% der direkten Emissionen) und die Wärmeerzeugung für Gewerbe und/oder Wohnen (24% der direkten Emissionen).

  Die direkten Freiburger Emissionen im Jahr 1990 wurden auf 1,8 Mio. t CO_2-Äq. geschätzt (ca. 3,3% der nationalen Emissionen von 1990)[1]. In der Freiburger Kohlenstoffbilanz wurden die direkten Emissionen des Kantons für das Jahr 2017 auf 1,6 Mio. t CO_2-Äq. geschätzt. Mit den festgelegten Zielen dürfen die Freiburger Emissionen bis 2030 nicht mehr als 0,9 Mio. t CO_2-Äq. betragen. Der Kanton muss daher seine Emissionen bis 2030 um etwa 0,7 Mio. t CO_2-Äq. senken.

> Bis 2050 verpflichten sich der Staat Freiburg und die Gemeinden, das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Die verbleibenden THG-Emissionen müssen durch Sequestrierung neutralisiert werden. Der Bundesrat schätzt die Menge der unvermeidbaren Emissionen in der Schweiz auf etwa 12 Mio. t CO_2-Äq. im Jahr 2050. Bezogen auf den Kanton Freiburg werden die unvermeidbaren Emissionen im Jahr 2050 auf etwa 0,4 Mio. t CO_2-Äq. geschätzt.

> Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausdrücklich, alle notwendigen und möglichen Massnahmen zu ergreifen, um ihre indirekten, d. h. ausserhalb des Kantons entstandenen Emissionen zu reduzieren. Diese Emissionen sind beträchtlich, sie machen 60,3% der Gesamtemissionen des Kantons aus, wovon 4,75% auf importierten Strom zurückzuführen sind. Sie stehen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Transport von Gütern und Lebensmitteln, die im Kanton konsumiert werden (rund 40% der indirekten Emissionen), mit Finanzinvestitionen (mehr als ein Drittel der indirekten Emissionen) oder mit der ausserkantonalen Mobilität der Freiburger Bevölkerung.

  Diese Massnahmen sind unerlässlich, da in einigen Fällen die Reduktion der indirekten THG-Emissionen keine positiven Auswirkungen auf die Reduktion der direkten Emissionen des Kantons haben wird. Dennoch wird der Nutzen für den Planeten ein enormer Fortschritt sein; so sind z. B. flankierende Massnahmen für eine lokale Ernährung betroffen. Die Verringerung dieser Emissionen hängt auch von einer Änderung des Verhaltens und der Konsumgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger ab. Daher müssen alle Massnahmen ergriffen werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Staates und der Gemeinden fallen. um die indirekten Emissionen des Kantons zu reduzieren. Dies kann unter anderem durch ein Verbot oder eine Einschränkung der Verwendung von Einwegplastik, Massnahmen zur klimaverträglichen Gestaltung von Finanzströmen, Sensibilisierung und Ermutigung zu einem lokalen und verantwortungsbewussten Konsum geschehen. Die Entwicklung der indirekten Emissionen ist jedoch schwer zu quantifizieren, weshalb sich der Staat kein quantifiziertes Ziel setzt, sondern sich verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten zu ihrer Reduktion beizutragen. Es wird auch darauf geachtet, dass die Bemühungen des Bundes und des Kantons gemeinsam und komplementär sind.

Das Monitoring des Grades der Zielerreichung wird durch die folgenden Instrumente ermöglicht:

> Die Entwicklung des nationalen THG-Inventars wird es ermöglichen, die Auswirkungen der klimapolitischen Instrumente der Bundesregierung und aller regionalen Klimastrategien zu bewerten;

[1] Die Schätzung der Freiburger Emissionen von 1990 basiert auf den Daten des nationalen Inventars der THG-Emissionen (National Inventory Report NIR). Die Daten des Schweizer NIR können auf der folgenden Website eingesehen werden: https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar.html (08.07.2022).

> Die Entwicklung der CO_2-Bilanz des Kantons Freiburg wird es ermöglichen, die Auswirkungen von kantonalen und ausserkantonalen Massnahmen auf die vom Kanton verursachten Emissionen spezifischer zu verfolgen;

> Das Monitoring von Indikatoren, die für bestimmte Massnahmen des KKP spezifisch sind, wird es ermöglichen, die Menge der THG-Emissionen zu schätzen, die durch die jeweiligen Massnahmen reduziert oder vermieden werden.

Abs. 3

In Absatz 3 werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele für die Anpassung festgelegt.

Die THG-Konzentration in der Atmosphäre könnte nicht nur die Infrastruktur, sondern alle Lebewesen schädigen. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen, starken Regenfällen und Dürreperioden können Menschen schädigen oder das Überleben von Tier- und Pflanzenarten gefährden. Absatz 3 stellt klar, dass sich der Staat und die Gemeinden mit ihren Zielen nicht nur für den Schutz von Menschen und ihren Interessen einsetzen, sondern auch für den Schutz von Tieren, Pflanzen und ihren Lebensräumen. Der Absatz stellt auch klar, dass Güter von erheblichem Wert, wie historische Stätten oder auch bestimmte Gebäude oder Infrastrukturen, ebenfalls vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden müssen. Die Anpassungsziele des Staates Freiburg und der freiburgischen Gemeinden sind somit kohärent mit der Strategie des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel und berücksichtigen alle Sektoren, die direkt oder indirekt vom Klimawandel betroffen sein können (Management der Biodiversität, Umgang mit Naturgefahren, Gesundheit von Mensch und Tier, Bodenschutz usw.).

Abs. 4

In Absatz 4 werden die Klimaziele für die Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung festgelegt. Dies entspricht der aktuellen Feststellung und den Bedenken des Bundes. Tatsächlich kommt der Bericht über negative CO_2-Emissionen, der 2020 vom Ständerat als Antwort auf das Postulat 18.4211[1] verabschiedet wurde, zum Schluss, dass die langfristigen Klimaziele nur mit negativen Emissionen erreicht werden können. Daraus geht hervor, dass der Bund die Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Technologien schaffen muss, mit dem Ziel, CO_2 aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern.

Die Forschungs- und Innovationszusammenarbeit im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) muss unterstützt werden. Im Entwurf zur Revision des CO_2-Gesetzes vom 17. Dezember 2021 wurde dieser Begriff übrigens vertieft. Er definiert den Begriff Senkenleistung als «die international anrechenbare Bilanz über die Treibhausgasemissionen und die CO_2-Aufnahme in Kohlenstoffspeichern». Laut Bundesrat[2] gebietet das Vorsorgeprinzip, keine biologischen Senken zu füllen, um vermeidbare THG-Emissionen auszugleichen, solange nicht sicher ist, dass die derzeitigen technischen Ansätze (bioenergy whith carbon capture and storage, BECCS und direct air carbon capture and storage DACCS) negative Emissionen in der erforderlichen Menge erzeugen können.

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich daher, die Kompetenzen im Bereich der Technologien zur CO_2-Extraktion (NET) zu stärken. Zu diesem Zweck wollen sie die Forschung und Innovation in diesem Bereich unterstützen. Die Abscheidung von CO_2 muss jedoch immer mit einer Lösung für die langfristige Lagerung oder Wiederverwendung zusammenfallen. Es geht nicht darum, Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu extrahieren, ohne eine Speicherlösung vorzusehen, oder Mengen zu produzieren, die grösser sind als die Wiederverwendungslösungen auf dem Territorium. Es geht nicht darum, Kohlenstoff ohne Nettoabzug zu verlagern oder Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu entziehen, was die Möglichkeiten des kantonalen Territoriums übersteigen würde, ihn stabil und langfristig zu speichern oder lokal wiederzuverwenden.

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausserdem, Massnahmen zur nachhaltigen Speicherung von CO_2 zu ergreifen. Senken beziehen sich auf Reservoirs, die Kohlenstoff speichern. Sie können natürlich aus biologischen Prozessen zur CO_2-Abscheidung stammen. Dazu gehören unter anderem Wälder, Torfmoore und Böden. Diese Ökosysteme müssen geschützt, wiederhergestellt und gestärkt werden, was in erster Linie durch die Raumplanung geschieht. Künstliche Senken sind das Ergebnis technischer Verfahren, mit denen Kohlenstoff in unterirdischen geologischen Formationen, in den Ozeanen oder im Untergrund intensiv abgeschieden und dann sequestriert werden kann.

Artikel 3 Massnahmen

Abs. 1

Dieser Absatz befasst sich mit der Grundlage der Massnahmen zur Verringerung, Anpassung und Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsenken, die zur Erreichung der Ziele umgesetzt werden müssen.

[1] Das Postulat 18.4211-Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018 «Von welcher Bedeutung könnten negative CO_2-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

[2] Bundesrat, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4211 Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018: «Von welcher Bedeutung könnten negative CO_2-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

Die Art der umgesetzten Massnahmen wird im Hinblick auf die Zuständigkeiten beurteilt, die dem Staat im Rahmen der sektoriellen und intersektoriellen Gesetzgebung des Bundes und der Kantone zugestanden werden, sowie auf die Bereiche, in denen er über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügt (vgl. Kapitel 1.4, 1.7–1.9).

Da die globale Erwärmung ein globales Problem ist, ist die Entwicklung von Lösungen auf allen Ebenen eine Notwendigkeit. Darüber hinaus können die Auswirkungen regionaler Massnahmen nicht isoliert von anderen ergriffenen Massnahmen betrachtet werden. So werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels die von der internationalen Gemeinschaft oder vom Bund implementierten Massnahmen ergänzen, ebenso wie die internationalen und nationalen Massnahmen die Erreichung des Freiburger Ziels unterstützen werden.

Abs. 2

Im ersten Satzteil des Absatzes 2 ist der Koordinationsgrundsatz verankert, der die Klimapolitik des Staates und der Gemeinden leiten muss. Mithilfe ihrer Klimastrategie müssen der Staat und die Gemeinden eine wirksame Koordination zwischen ihren sektoriellen und sektorübergreifenden Politiken durchführen, um die in Artikel 2 festgelegten Reduktions- und Anpassungsziele zu erreichen.

Da der Kampf gegen den Klimawandel eines der Ziele der nachhaltigen Entwicklung darstellt (SDG 13), müssen die Klimamassnahmen insbesondere mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg koordiniert werden. Diese Strategie hat einen Zeithorizont bis 2031, d. h. bis zum Ende der Legislaturperiode, die 2027 beginnt. Der KKP folgt dieser Logik und somit einer ersten Umsetzungsphase 2021–2026 und einer zweiten Umsetzungsphase 2027–2031. Der Staat und die Gemeinden sind ausserdem verpflichtet, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen ihrer Klimapolitik zu ermitteln. Einige Massnahmen können nämlich erhebliche soziale Auswirkungen haben, wenn sie z. B. die Besteuerung bestimmter Leistungen betreffen oder Auswirkungen auf die individuelle Mobilität haben. Die Notwendigkeit, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, muss zum Beispiel zwingend mit dem Ausbau eines für alle erschwinglichen öffentlichen Verkehrs einhergehen und vorrangig zu Massnahmen in den Regionen führen, wo dies möglich ist. Um die Akzeptanz solcher Massnahmen zu gewährleisten, müssen ihre Auswirkungen, z. B. zusätzliche finanzielle Belastungen für einkommensschwache Haushalte oder bestimmte Regionen, analysiert und antizipiert werden. Wenn nötig, müssen ihre unerwünschten Auswirkungen durch geeignete Mechanismen korrigiert werden, um die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist auch im Zusammenhang mit der Ablehnung der Vorlage zur Revision des CO_2-Gesetzes in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 zu sehen. So ist es von entscheidender Bedeutung, sicherzustellen, dass die Massnahmen bestehende Ungleichheiten nicht weiter verstärken.

Der Staat möchte auch der wirtschaftlichen Komponente seiner Klimapolitik besondere Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere muss der Übergang zum Ziel der Netto-Null-Emissionen auf wirtschaftlich tragbare und möglichst kosteneffiziente Weise erfolgen. Darunter ist beispielsweise zu verstehen, dass Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen nicht benachteiligt werden, das Verursacherprinzip so weit wie möglich zur Anwendung gelangt, schlechte Investitionen vermieden und fossile Energieträger so weit wie möglich ersetzt werden.[1] Auch die Chancen, die der Klimawandel mit sich bringen kann, müssen aufgegriffen werden: Dazu gehören die Entwicklung des Sommertourismus, die Steigerung bestimmter landwirtschaftlicher Ernten oder die wirtschaftlichen Perspektiven, die sich aus den notwendigen energetischen Sanierungen von Gebäuden und der Mobilität ergeben.

Auch in anderen Umweltbereichen stehen der Staat und die Gemeinden vor zahlreichen Herausforderungen. Wenn es Synergien gibt, insbesondere in den Bereichen Luftqualität und Biodiversität, müssen Interessenabwägungen vorgenommen werden, damit die Klimapolitik nicht zu deren Lasten geht. Die Entwicklung erneuerbarer Energien muss somit gegen andere Herausforderungen wie die Erhaltung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung oder der Biodiversität abgewogen werden.

So wird die Vereinbarkeit der Massnahmen im Klimabereich mit den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen von Fall zu Fall erfolgen, insbesondere über die Verfahren zur Bewertung der Nachhaltigkeit, die im Kanton Freiburg bereits durch die Evaluationen mit dem Kompass 21 umgesetzt wurden.

Artikel 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für den Staat und die Gemeinden eingeführt, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder Aktivitäten die klimatischen Herausforderungen zu berücksichtigen, und dies bereits bei der Planung und Projektentwicklung. Unter klimatischen Herausforderungen wird im Sinne dieser Bestimmung die Notwendigkeit verstanden, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, die Bindungskapazität der Kohlenstoffsenken sicherzustellen und sich an den Klimawandel anzupassen (Artikel 2), um die Menschen und ihre natürliche Umwelt vor dessen schädlichen Auswirkungen zu schützen (Artikel 1).

[1] Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 zur langfristigen Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 8, S. 18.

Diese Forderung geht explizit aus der langfristigen Strategie des Bundes hervor, welche von den Kantonen verlangt, dass sie ihre planerischen Aktivitäten in allen klimarelevanten Bereichen auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen ausrichten. Die Strategie betont, dass die Planung von Bund und Kantonen umsichtig und auf die Klimaziele ausgerichtet sein muss, insbesondere in der Raum- und Verkehrsplanung, der Siedlungsentwicklung und der Energieplanung. Zudem sollten neue gesetzliche Vorschriften und Investitionsprojekte jeweils auf ihre Kompatibilität mit dem Ziel von Netto-Null-Emissionen geprüft und der Klimaschutz in alle relevante Politikbereiche und Strategien integriert werden[1].

So haben der Staat und die Gemeinden die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in der Entwicklungsphase eines jeden Projekts zu stärken. Die interkantonale Koordination ist auch in Bezug auf die Stärkung dieser Kompetenz und hinsichtlich der Schaffung von Instrumenten oder Methoden für staatliche Projekte anzustreben.

Die Prüfung der Kompatibilität von kantonalen und kommunalen Aktivitäten mit den klimatischen Herausforderungen muss folglich fester Bestandteil der öffentlichen Aufgaben werden und hat sich konkret auf die Wahl der Massnahmen und auf politische Entscheide auszuwirken.

Abs. 2

Der in Absatz 1 festgelegte Grundsatz der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen durch den Staat und die Gemeinden bei der Wahrnehmung von deren Aufgaben und Aktivitäten gilt generell für jedes Projekt. Im Rahmen der Prüfung wird kontrolliert, dass die in Bezug auf die potentiellen klimatischen Auswirkungen wichtigsten Projekte des Staates den in Absatz 1 übertragenen Auftrag sachgerecht umsetzen. In Anwendung von Absatz 2 lassen die Direktionen Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt werden, im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen prüfen. Dieser Ansatz wird es dem Staatsrat ermöglichen, bei der Beurteilung der ihm vorgelegten Projekte sowohl die klimatischen als auch die finanziellen Auswirkungen (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. e FHG)[2] zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Prüfung dienen als Grundlage für ein Gutachten zum Projekt, das vom Staatsrat bei seinem endgültigen, auf der Grundlage einer Abwägung aller Interessen gefassten Beschluss berücksichtigt wird.

Von der Prüfung der klimatischen Auswirkungen sollen hauptsächlich die im Ausführungsreglement definierten Projekte (Projekte, die bestimmte Kriterien erfüllen: Art des Rechtakts, finanzielle und politische Auswirkungen, Aktionsbereich usw.) betroffen sein, bei denen potenziell bedeutende Risiken und Opportunitäten in Verbindung mit dem Klimawandel bestehen.

Die anzuwendende Beurteilungsmethode muss noch festgelegt werden. Es ist jedoch vorgesehen, die Prüfung der klimatischen Auswirkungen vorerst anhand der klimabezogenen Kriterien und Unterkriterien des Kompass 21 vorzunehmen. Parallel zu dieser Umsetzung sollen in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen (z. B. im Rahmen der Koordination der Klimapläne der Westschweiz und der lateinischen Schweiz oder des Cercle Climat[3]) Überlegungen zur Schaffung einer auf Klimaaspekte ausgerichteten Beurteilungsmethode angestellt werden.

Artikel 5 Information und Schulung

Das Übereinkommen von Paris (Art. 12) verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zur Verbesserung der Bildung, der Ausbildung, des öffentlichen Bewusstseins, der Beteiligung der Öffentlichkeit und des öffentlichen Zugangs zu Informationen auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu ergreifen, um die Wirksamkeit der ergriffenen klimapolitischen Massnahmen zu erhöhen. Artikel 41 des CO_2-Gesetzes greift diesen Aspekt wieder auf, indem er den Behörden von Bund und Kantonen eine Rolle bei der Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten zuschreibt.

Aufgrund der Bedeutung solcher Massnahmen für die Stärkung der klimapolitischen Instrumente wird in Artikel 5 des Gesetzesentwurfs die gleiche Verpflichtung auf kantonaler Ebene wieder aufgegriffen. Zu diesem Zweck hat der Staat bereits die Internetseite meinklimaplan.fr.ch aufgeschaltet, um alle Akteure des Kantons Freiburg für klimatische Herausforderungen zu sensibilisieren, darüber zu informieren und in deren Bewältigung einzubinden. Er beabsichtigt zudem, freiwillige Initiativen (z. B. von Gemeinden) zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung zu fördern.

Bildung im weiteren Sinne ist ausserdem ein mächtiger Hebel, um die Fähigkeit der Einzelnen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu Überlegungen anzuregen und zu handeln. Aus diesem Grund hat die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten nicht auf die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs gewartet, um in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Direktionen neue Hilfsmittel und Instrumente zur Behandlung der Klimathematik im Lehrprogramm zu entwickeln. Durch die vorliegende Bestimmung wird ihre gesetzliche Grundlage lediglich

[1] Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 6, S. 18.

[2] Kantonales Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1).

[3] Der Cercle Climat ist ein nicht gewinnorientierter, politisch neutraler und wirtschaftlich unabhängiger Verband, dessen Hauptziel darin besteht, die Aktionen der kantonalen Verwaltungen, die an der Entwicklung oder Umsetzung der Klimapolitik und/oder -strategie beteiligt sind, zu koordinieren und zu stärken, um die Treibhausgasemissionen und die Auswirkungen des Klimawandels zu vermindern. Der Cercle Climat wird sich aus Vertreter-innen der für Klimapolitik zuständigen kantonalen Stellen zusammensetzen. Die konstituierende Versammlung wird im September 2022 stattfinden.

präzisiert. Hier gilt es zu beachten, dass Artikel 5 auch die berufliche Aus- und Weiterbildung, einschliesslich im Rahmen einer beruflichen Neuorientierung, umfasst, weshalb hier von Bildung und Ausbildung im weiteren Sinne gesprochen wird.

Der Staat hat auch eine Rolle zu spielen, zum Beispiel indem er Schulen dazu ermutigt, eine Klimastrategie umzusetzen, indem er pädagogische Pilotprojekte im Zusammenhang mit den klimatischen Herausforderungen unterstützt, indem er die Ausbildung der Lehrkräfte in diesem Bereich verstärkt oder indem er pädagogische Dossiers erstellt, mit denen die Integration von Klimafragen im Unterricht unterstützt wird.

In seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Revision des CO_2-Gesetzes hat der Bundesrat festgehalten, dass die Gemeinden aufgrund ihrer Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zu den lokalen Unternehmen und Vereinen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Klimapolitik vor Ort spielen. Mit handlungsorientierten Beratungen und Angeboten sollen daher die Gemeinden befähigt werden, Klimastrategien zu erarbeiten, Massnahmen umzusetzen und ihre Bevölkerung für Klimathemen zu sensibilisieren.

Der Staat hat die Zusammenarbeit mit den Gemeinden Ende 2020 in die Wege geleitet. Er möchte die Freiburger Gemeinden begleiten, um das Verständnis der Klimathematik zu fördern, die Gemeinden in ihrer Klimapolitik zu unterstützen und sie zu ermutigen, konkrete Massnahmen in diesem Bereich in die Wege zu leiten. Der Staatsrat möchte diese Zusammenarbeit mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verstärken und die praktische und finanzielle Unterstützung für die Gemeinden weiterentwickeln, und zwar nicht nur für ihre eigenen Aktionen, sondern auch, um sie zu ermutigen, die Aktionen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie der auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen und Vereine zu unterstützen. Dieses Anliegen wird in einem spezifischen Artikel behandelt (siehe Art. 15 ff. weiter unten).

Kantonaler Klimaplan

Artikel 6 Inhalt

Abs. 1

Artikel 6 Abs. 1 führt eine gesetzliche Verpflichtung für den Staatsrat ein, einen kantonalen Klimaplan auszuarbeiten. Diese gesetzliche Verpflichtung gibt der Freiburger Klimapolitik somit eine konkrete und dauerhafte Verankerung. Die Exekutive ist grundsätzlich zur Planung befugt, soweit dies zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Allgemein betrachtet ist die Planung folglich ein Koordinations- und Verwaltungsinstrument, das in die Zuständigkeit der Exekutive, in diesem Fall des Staatsrats, fällt. Es obliegt somit dem Staatsrat, eine kantonale Strategie festzulegen und die geeignetsten Massnahmen zur Erreichung der vom Gesetzgeber in Artikel 2 festgelegten Anpassungs- und Reduktionsziele zu wählen.

Der kantonale Klimaplan ist das wichtigste Instrument, das dem Staatsrat zur Verfügung steht, um seine Klimastrategie und die Mittel zu deren Umsetzung festzulegen. Er koordiniert, unterstützt und stärkt die sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken und Strategien, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zur Emissionsreduktion, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsenken beitragen (für ausführlichere Angaben zur Abstimmung zwischen dem KKP und den sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken siehe Punkt 1.8 oben).

Abs. 2 und 3

Als übergeordneter struktureller Rahmen der Freiburger Klimapolitik umfasst der KKP an erster Stelle einen strategischen Teil, der strategische Achsen und spezifische Ziele festlegt, wie z. B. in jedem Sektor (Mobilität, Energie, Landwirtschaft, Konsum usw.) zu erreichende Ziele oder lineare Ziele. Darüber hinaus umfasst er den operativen Aktionsplan, der sich aus der Strategie ableitet und mindestens die Beschreibung der konkreten Massnahmen, die Umsetzungsfristen, die zuständigen Behörden sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen, d. h. die finanziellen und personellen Mittel, enthält.

Artikel 7 Öffentliche Vernehmlassung

Artikel 7 Abs. 1 legt das Verfahren der öffentlichen Vernehmlassung für den kantonalen Klimaplan fest. Vorgesehen ist eine sinngemässe Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens für kantonale Erlasse. Dieses Verfahren ist in den Artikeln 22 ff. des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21) geregelt.

Dieses Verfahren wurde aufgrund fehlenden formalisierten Verfahrens bereits bei der Vernehmlassung anderer kantonalen Planungsinstrumente sinngemäss angewandt. Es wurde beispielsweise bei der Vernehmlassung des Massnahmenplans Luftreinhaltung angewandt, den der Staatsrat in seiner Sitzung vom 18. November 2019 verabschiedet hat. Es wurde auch bei der Vernehmlassung des kantonalen Klimaplans im Oktober 2020 befolgt, auch wenn das Verfahren durch das vorliegende Gesetz noch nicht formalisiert war.

Artikel 8 Beschluss

Der Grosse Rat wird zum Entwurf des Klimaplans konsultiert. Zu diesem Zweck wird ihm der Entwurf des Plans sowie der gemäss Artikel 10 Absatz 2 erstellte Bericht, der die Umsetzung des vorangehenden Klimaplans prüft und bewertet, zur Kenntnisnahme unterbreitet. Parallel dazu wird dem

Grossen Rat der Antrag auf einen Verpflichtungskredit vorgelegt. Dieses Verfahren wird dem Staatsrat die Möglichkeit geben, entsprechend der Beratung im Grossen Rat vor der Verabschiedung die Änderungen im Plan vorzunehmen, die er als notwendig erachtet.

Artikel 9 Wirkungen

Der kantonale Klimaplan ist in erster Linie als Planungs-, Aktions- und Koordinationsinstrument konzipiert und ist nur für die kantonalen Behörden verbindlich, nicht aber für die Gemeinden und die Bürgerinnen und Bürger, die nicht für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sind und für die er keine direkte Bindungswirkung hat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Umsetzung dieser Massnahmen in Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern, insbesondere den zuständigen Direktionen und Ämtern, erfolgen. Diese sind als in ihrem jeweiligen Bereich sachlich zuständige Behörden dazu verpflichtet, die geplanten Massnahmen umzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass diese Tätigkeiten in den Aufgabenbereichen der Verantwortlichen der einzelnen Einheiten aufgenommen werden müssen. Zu diesem Zweck soll der KKP die Bereitstellung der zur wirksamen Umsetzung der Massnahmen erforderlichen Mittel sicherstellen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die kantonale Planung für die Behörden nur in den Bereichen verbindlich ist, in denen der kantonale Gesetzgeber ihnen Vollzugszuständigkeiten übertragen hat. In der Tat haben die Massnahmen des kantonalen Klimaplans nur sekundäre Rechtswirkung in dem Sinne, dass sie selbst keine neuen Zuständigkeiten schaffen können; sie dienen lediglich dazu, die Ausübung der Zuständigkeiten zu präzisieren, welche durch das im jeweiligen Handlungsfeld geltende Recht vorgesehen sind. In diesem Sinne werden die für den Vollzug der Planung zuständigen Behörden sicherstellen müssen, dass sie nicht ohne Grund von den im kantonalen Klimaplan festgelegten Massnahmen abweichen.

Erweisen sich die aktuellen kantonalen Rechtsgrundlagen als unzureichend, können im Rahmen der Planung jedoch legislative Massnahmen integriert werden, die darauf abzielen, kantonale Rechtsgrundlagen zu schaffen oder zu aktualisieren, um klimatische Herausforderungen einzubinden und ihre Berücksichtigung in den betroffenen sektoriellen Bereichen zu verstärken. Dazu wird es Aufgabe des Staatsrats sein, falls notwendig und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die zur Umsetzung der in Artikel 2 des vorliegenden Vorentwurfs festgelegten Ziele erforderlichen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Artikel 10 Überprüfung und Nachkontrolle

Abs. 1

Die CO_2-Bilanz (auch «Emissionsinventar» oder «CO_2-Fussabdruck» genannt) zielt darauf ab, die Menge an Treibhausgasemissionen abzuschätzen, die durch menschliche Aktivitäten in einem bestimmten Gebiet verursacht werden. Diese Abschätzung kann auch für ein Unternehmen, einen Wirtschaftssektor oder auf individueller Ebene erfolgen. Es handelt sich um eine Entscheidungshilfe hinsichtlich struktureller Investitionen, die auch zum Ziel hat, das Bewusstsein für die Auswirkungen unserer Verhaltensweisen zu schärfen und diese zu ändern.

Jedes Jahr werden die Emissionen im Rahmen der internationalen Verträge erfasst, die von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ausgehandelt wurden. Die Emissionsdaten für die Schweiz sowie für alle anderen Vertragsparteien sind dem «National Inventory Report» (NIR) zu entnehmen. Dieses Treibhausgasinventar erfasst sowohl die auf die Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführenden CO_2-Emissionen als auch die Emissionen anderer Treibhausgase (Methan, Lachgas, synthetische Gase).

Eine erste CO_2-Bilanz des Kantons Freiburg wurde mit den Daten aus dem Jahr 2017 erstellt, indem Daten aus dem NIR sowie aus nationalen und kantonalen Statistiken ausgewertet wurden. So stammen einige Zahlen der CO_2-Bilanz aus nationalen Daten, die anhand von Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder der Anzahl Unternehmen auf den Freiburger Kontext übertragen wurden (Top-down-Methode). Andere Daten wiederum stammen direkt aus Freiburger Erhebungen (Bottom-up-Methode). Dies gilt insbesondere für die Emissionen im Zusammenhang mit der Landnutzung (Wälder, Wiesen oder städtische Böden).

Die CO_2-Bilanz des Kantons Freiburg wird einerseits als Arbeitsgrundlage für die Festlegung der Verminderungsmassnahmen des KKP dienen und es andererseits ermöglichen, die Auswirkungen der aufeinanderfolgenden Klimapläne langfristig zu verfolgen. Aus diesem Grund wird sie ein zentrales Element des Evaluationsberichts zum Klimaplan sein.

Abs. 2

Grundsätzlich ist eine Strategie an einen bestimmten Zeitraum und den diesem Zeitraum eigenen Kontext gebunden. Sie hat sich weiterzuentwickeln, um den im Laufe der Zeit voranschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu entsprechen und muss folglich kurzfristig angepasst werden können. Es ist deshalb vorgesehen, die Strategie alle 5 Jahre zu revidieren.

Im Hinblick auf seine Revision muss der aktuelle Klimaplan einer Evaluation seiner Ergebnisse unterzogen werden. Zu diesem Zweck ist es vorgesehen, dass alle 5 Jahre ein Evaluationsbericht zur Umsetzung des Klimaplans erstellt wird. Der Staat setzt sich quantifizierte übergeordnete Ziele, die in diesem Gesetzesentwurf festgelegt werden. Er wird auf der Grundlage von Artikel 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzesentwurfs auch sektorielle und lineare Ziele im KKP festlegen. Die Ziele des Staates werden insbesondere durch eine regelmässige Nachkontrolle des kantonalen Klimaplans und der festgelegten Indikatoren sowie durch die kantonale CO_2-Bilanz evaluiert. Diese CO_2-Bilanz dient auch als Grundlage für die Ausarbeitung der neuen Fassung des Klimaplans und wird folglich vor der Vernehmlassung des neuen KKP veröffentlicht. Sie wird zeitgleich mit der Vernehmlassung des Entwurfs zum neuen Klimaplan dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Abs. 3

Der Fortschritt der Umsetzung der Massnahmen wird regelmässig anhand von Monitoring-Instrumenten und mit Hilfe von Indikatoren evaluiert, um eine regelmässige Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Für jede Massnahme des kantonalen Klimaplans wird ein Massnahmenblatt erstellt, das regelmässig aktualisiert wird. Diese Massnahmenblätter werden jährlich mit Informationen aktualisiert, insbesondere in Bezug auf die (übergeordneten und jährlichen) Ziele der Massnahme, die Zusammensetzung des Projektteams, den für die Massnahme vorgesehenen Betrag oder auch den Fortschritt der Umsetzung. Alle Anpassungen der Massnahmen und der Fortschritt ihrer Umsetzung sind in regelmässigen Abständen schriftlich zu dokumentiert. Die Form des Berichts wird gemeinsam mit dem Steuerungsausschuss (COPIL) festgelegt. Der Bericht ist online abrufbar. Er wird jährlich aktualisiert und ermöglicht ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung des kantonalen Klimaplans.

Artikel 11 Änderungen

Abs. 1

Absatz 1 ermöglicht es, je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen und Umfang der erforderlichen Änderungen die notwendigen Anpassungen des kantonalen Klimaplans einzuplanen. So können Anpassungen vor dem Ablauf der für eine vollständige Überarbeitung des Klimaplans vorgesehenen Frist von 5 Jahren vorgenommen werden. Diese Flexibilitätsanforderung ist nicht von rollenden Planungen zu trennen.

Abs. 2 und 3

Das Gesetz unterscheidet daher zwischen dem Verfahren für die Revision und für wesentliche Änderungen des Plans (Abs. 2) von jenem für andere, als «geringfügig» betrachtete Änderungen (Abs. 3):

- Bei der Revision und im Falle einer wesentlichen Änderung des Plans gilt das in Artikel 7 vorgesehene Verfahren;
- Der Staatsrat bestimmt das Verfahren und die zuständigen Organe für alle weiteren Änderungen des kantonalen Klimaplans im Rahmen des Ausführungsreglements.

Zuständige Behörden

Artikel 12 Staatsrat

Abs. 1

Absatz 1 legt die wichtigsten Befugnisse des Staatsrats fest:

- Bst. a: Der Staatsrat ist die für die Verabschiedung des kantonalen Klimaplans zuständige Behörde;
- Bst. b: Ein vom Staatsrat erlassenes Ausführungsreglement wird die gesetzlichen Bestimmungen ergänzen;
- Bst. c: Der Staatsrat verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die bereichsübergreifende Organisation der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplans sicher.
- Bst. d: Er sorgt für die Umsetzung der im KKP vorgesehenen Massnahmen durch die betroffenen Direktionen.
- Bst. e: Er stellt die Zusammenarbeit und Koordination mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden sicher. Dies ist ein allgemeiner Grundsatz, der im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) vorgesehen ist. Dieser Absatz zielt darauf ab, die Transversalität und die Bedeutung der Koordination und der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu unterstreichen. Er bezieht sich auch auf die spezifische Aufgabe des Staatsrats, mit den Gemeinden im Rahmen der Erstellung der kommunalen Klimapläne zusammenzuarbeiten, die in Art. 15 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs erwähnt wird.

Abs. 2

Das Gesetz überträgt dem Staatsrat ebenfalls folgende Zuständigkeiten:

- Er beschliesst die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Klimaplans (Art. 7);
- Er beaufsichtigt und verabschiedet die Revision oder wesentliche Änderungen des kantonalen Klimaplans (Art. 10 und 11);
- Er ernennt die Mitglieder der Kommission (Art. 14);
- Er unterbreitet dem Grossen Rat in regelmässigen Abständen einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen des Klimaplans (Art. 16);
- Er regelt die Modalitäten und das Verfahren in Bezug auf Subventionen (Art. 17 Abs. 4);

Artikel 13 Zuständige Direktionen

Abs. 1

Die konkrete Umsetzung der verschiedenen Massnahmen obliegt den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten. So fallen zum Beispiel Massnahmen im Bereich Energie in die Zuständigkeit des Amts für Energie, Massnahmen im Bereich Wasser in die Zuständigkeit des Amts für Umwelt, usw.

Die Klimathematik ist jedoch von Natur aus transversal und muss von allen Akteuren der betroffenen Bereiche gemeinsam angegangen werden. Eine gute Koordinierung ist demnach entscheidend. Zu diesem Zweck wird eine jährliche Berichterstattung in Form von Sitzungen zwischen den für die Umsetzung zuständigen Verantwortlichen organisiert. Gestützt auf seine organisatorische Autonomie (Art. 65 SVOG), kann der Staatsrat im Ausführungsreglement (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. c) organisatorische Bestimmungen zur Sicherstellung einer bereichsübergreifenden Organisation sowie der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplans vorsehen, wie z. B. die Schaffung einer Koordinationsstelle, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen Direktionen und kantonalen Verwaltungseinheiten zusammensetzt.

Abs. 2

Auch wenn sie bereichsübergreifend sind und von allen Direktionen und zahlreichen Verwaltungseinheiten abhängen, fallen die Aufgaben zur Koordinierung und Begleitung der Umsetzung der in der Klimastrategie des Staates Freiburg definierten Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich der für die Umwelt zuständigen Direktion. Diese stellt folglich die Kohärenz und die Querschnittsfunktion der Massnahmen in diesem Bereich sicher. Alle Direktionen beteiligen sich an der Ausarbeitung des kantonalen Klimaplans, wobei das Amt für Umwelt damit beauftragt ist, diese Koordination sicherzustellen und den gesamten Prozess von der Erstellung des Entwurfs des Klimaplans bis zu seiner Verabschiedung durch den Staatsrat zu gewährleisten. Anschliessend übernimmt das Amt für Umwelt die Koordination der Umsetzung und das Monitoring des kantonalen Klimaplans, sowie die Verwaltung des damit verbundenen Budgets, das alle Direktionen betrifft. Es ist auch für die Erstellung der kantonalen CO_2-Bilanzen und die Verfassung des Evaluationsberichts infolge der Umsetzung des kantonalen Klimaplans zuständig.

Abs. 3

In Absatz 3 wird der Grundsatz der Koordinierung zwischen den Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates verankert. Der kantonale Klimaplan hat einen transversalen Charakter und erfordert das konkrete Engagement aller von der Klimapolitik des Kantons betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates. Es ist folglich notwendig, dass die Vollzugsbehörden eng zusammenarbeiten, indem sie sich gegenseitig unterstützen und sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung der kantonalen Planung beteiligen.

Artikel 14 Klimakommission

Abs. 1 und 2

Die Klimakommission ist ein beratendes Gremium, ähnlich der beratenden Raumplanungskommission oder der Kommission für Kinder- und Jugendfragen. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen politischen, beruflichen und assoziativen Kreise sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammen. Im Ausführungsreglement werden in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Bestimmungen des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61) weitere Präzisierungen zur Organisation dieser Kommission und zur Ernennung ihrer Mitglieder festgehalten.

In der Kommission werden insbesondere vertreten sein: die von der Klimathematik besonders betroffenen Direktionen (RIMU, ILFD, VWBD, GSD), die Gemeinden, die Wirtschaft, insbesondere die Landwirtschaft und der Tourismus, Vertreterinnen und Vertreter der Jugend, im Bereich des Umweltschutzes und der Gesundheit aktive Nichtregierungsorganisationen oder auch Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, insbesondere aus der Klimawissenschaft. Die hier erwähnte Liste ist hierbei nicht abschliessend.

Abs. 3

Ziel dieser Kommission ist es, die gesamte Gesellschaft aktiver in die Formulierung und Umsetzung der kantonalen Klimapolitik miteinzubeziehen und bestimmte Projekte oder Instrumente wie z. B. den kantonalen Klimaplan ihrer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Die Aufgaben der Kommission bestehen darin, den Staat zu beraten und die von der kantonalen Klimapolitik betroffenen Ämter, insbesondere das für die Koordination des KKP zuständige Amt, zu unterstützen, Probleme im Zusammenhang mit der Klimapolitik zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen abzugeben, sowie zum kantonalen Klimaplan und zu wichtigen Projekten des Staates in Bezug auf die klimatischen Herausforderungen Stellung zu nehmen. Zu den Aufgaben dieser Kommission zählt ausserdem, den ausführenden Behörden Vorschläge zu unterbreiten. Somit werden alle für eine angemessene Umsetzung erforderlichen Standpunkte und Informationen zusammengeführt. Mit dieser Bestimmung wird auch der Wille bekräftigt, die notwendige Partizipation und die grosse Vielfalt der Interessengruppen zu berücksichtigen.

Artikel 15 Gemeinden

Der kantonale Klimaplan der ersten Generation überträgt den Gemeinden keine direkte Verantwortung für die Umsetzung des geplanten Massnahmenkatalogs. Die Gemeinden werden jedoch als zentrale Partner betrachtet und können von Zusammenarbeit sowie Ermutigungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsmassnahmen profitieren. Der Staatsrat möchte schrittweise vorgehen. In den kommenden Jahren wird er seine Zusammenarbeit mit den Freiburger Gemeinden intensivieren, damit diese ihre Aktivitäten in diesem Bereich verstärken können.

Wie bereits erwähnt, spielen die Gemeinden insbesondere bei der Anpassung eine entscheidende Rolle. Die klimatischen Herausforderungen betreffen alle Regelungsbereiche und Planungsebenen. Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Zuständigkeitsbereichs Massnahmen auf ihrer Ebene ergreifen. Zahlreiche Gemeinden engagieren sich bereits für den Klimaschutz, insbesondere im Rahmen bestehender Planungen wie dem kommunalen Energieplan, dem Richtplan des Einzugsgebiets oder dem Ortsplan. Zu ihren Pflichten gehört auch die Vorbildfunktion gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Diese Vorbildfunktion beruht auf der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen im Rahmen öffentlicher Projekte, aber auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber, Vermögensverwalter, Eigentümer und Dienstleister. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden ist komplementär und deshalb absolut notwendig.

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes individuell oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden einen kommunalen Plan zu erstellen. Nachdem die Gemeinden ihren Plan verabschiedet haben, übermitteln sie diesen dem Staat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Beteiligung der Gemeinden an den Bemühungen zur Verminderung und Anpassung an den Klimawandel erwartet und ist notwendig. Sie sind wichtige Ansprechpartner und haben zugleich eigene Zuständigkeitsbereiche. Sie müssen ihren Teil der Verantwortung übernehmen und gleichzeitig eine gewisse Autonomie und Handlungsfreiheit bewahren. Aus diesem Grund wurde es für sinnvoll erachtet, die kantonale Strategie für die Gemeinden nicht verbindlich zu gestalten. Es ist jedoch ihre Aufgabe, eine Klimapolitik zu definieren und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der kantonalen und bundesrechtlichen Gesetzgebung Massnahmen festzulegen, die sie zusätzlich zu den kantonalen Massnahmen ergreifen wollen. Die Gemeinden behalten somit ihre volle Autonomie innerhalb der Grenzen des kantonalen Rechts und bestimmen frei die Strategie und die Massnahmen, die sie in Ergänzung zu den staatlichen Massnahmen und in Koordination mit diesen umsetzen wollen. Um kleine Gemeinden mit geringen Mitteln nicht zu belasten, sind Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht verpflichtet, einen Klimaplan auszuarbeiten. Der Staat ermutigt jedoch alle Gemeinden, diesen Schritt zu unternehmen.

Abs. 2

Die Gemeinden können ihren Massnahmenplan in regelmässigen Abständen anpassen. Sie überprüfen ihren Plan in seiner Gesamtheit mindestens alle 5 Jahre und revidieren ihn entsprechend den Schlussfolgerungen der Überprüfung. Die Periodizität der Überprüfung entspricht jener des KKP.

Abs. 3

Hier soll die Zusammenarbeit von Gemeinden gefördert werden, indem beispielsweise die Bezirksebene in die Ausarbeitung einer interkommunalen Planung einbezogen wird. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden sind insbesondere in der freiburgischen Gesetzgebung in Art. 107 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) vorgesehen. Die Oberamtperson übernimmt in dieser Hinsicht durch die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit eine führende Rolle bei der harmonischen Entwicklung des Bezirks, insbesondere gestützt auf Artikel 146 des Gesetzes über die Gemeinden.

Abs. 4

Der Staat unterstützt Gemeinden, die spezifische Schritte im Bereich des Klimas in Erwägung ziehen und eine auf ihr Gebiet zugeschnittene nachhaltige Klimapolitik umsetzen wollen. Der Staat verpflichtet sich insbesondere, Subventionen für die Erstellung von kommunalen Klimaplänen zu gewähren, unabhängig davon, ob diese auf freiwilliger Basis oder auf der Grundlage von Absatz 2 erstellt werden, und den Gemeinden technische Beratung zur Verfügung zu stellen. Er kann im Rahmen der Massnahmen des KKP auch Subventionen für die Umsetzungsphase der kommunalen Pläne gewähren (vgl. Art. 17).

Die Gemeinden, die bereits solche Schritte eingeleitet haben, werden unter den im Ausführungsreglement festgelegten Bedingungen bei der Umsetzung ihrer Planung finanziell unterstützt. In der Tat dürfen diese Gemeinden nicht dafür bestraft werden, freiwillig und frühzeitig spezifische Massnahmen zum Klimaschutz ergriffen zu haben.

Bereits heute bestehen kantonale Unterstützungsmassnahmen, die sich positiv auf das Klima auswirken. Beispiele hierfür sind die in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung und im Bauhandbauch formulierten Empfehlungen zur Art und Weise wie Anreize für die Schaffung sogenannter nachhalti-

ger Quartiere in die Detailplanung und in die Baureglemente integriert werden können, oder die Beratung der Gemeinden bei der Erstellung des kommunalen Energieplans im Rahmen der Ortsplanungsrevision.

Ziel des Staates ist es, die Gemeinden dazu zu ermutigen und es ihnen zu erleichtern, die klimatischen Herausforderungen bei allen ihren Aktivitäten zu berücksichtigen, sowie den Austausch guter Praktiken zu fördern. Zu diesem Zweck wird er Sensibilisierungs- und Fördermassnahmen, wie z. B. Workshops, die Verbreitung von Videos und Artikeln mit guten Beispielen, praktische Leitfäden, usw. in die Wege leiten, um die Gemeinden bei der Einführung der Neuerungen zu unterstützen.

Zu den Unterstützungsmassnahmen, die der Staat im Rahmen seiner Klimastrategie vorsieht, zählen zum Beispiel:

> die Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fliessgewässern durch zusätzliche Subventionen für Projekte, bei denen die Anpassung an den Klimawandel besonders stark integriert wird;
> die Unterstützung der Gemeinden bei Projekten zur Neugestaltung oder Schaffung von öffentlichen Räumen, in denen die Klimadimension zur Bekämpfung von Hitzeinseln berücksichtigt wird (Begrünung, Beschattung, Wasserspiele, usw.);
> die Unterstützung bei der Umsetzung von neuen, von den Gemeinden getragenen Massnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs und der energetischen Treibhausgasemissionen.

Ausserdem wird der Bund den Gemeinden bis Ende 2022 zwei Instrumente zur Verfügung stellen, um sie bei der Berücksichtigung von Klimafragen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer Projekte zu unterstützen. Das erste Instrument, das der Bund bereits online gestellt hat[1], ist ein Wegweiser für Gemeinden, die eine Klimastrategie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen möchten, und soll ihnen helfen, die Risiken zu identifizieren, mit denen sie heute konfrontiert sind oder in Zukunft konfrontiert sein werden. Dieser Wegweiser ist speziell dafür ausgelegt, kleine bis mittelgrosse Gemeinden mit begrenzten Ressourcen bei der Entwicklung einer solchen Strategie zu unterstützen. Das zweite Produkt ist eine interaktive Toolbox, die speziell entwickelt wurde, um die Gemeinden je nach ihren Besonderheiten (Grösse, Region, usw.) bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Sie enthält eine Datenbank mit Beispielen bester Praktiken für die Anpassung an den Klimawandel und eine Sammlung von Links und zusätzlichen Informationen zu jedem behandelten Bereich.

[1] Website des BAFU, *Klimaberatung für Gemeinden:* https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/klimaprogramm/klimaprogramm-klimaberatung-gemeinden.html

Finanzierung

Was die Finanzierung betrifft, muss zwischen zwei Dingen unterschieden werden: einerseits die Kosten für die Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung der ersten Generation des kantonalen Klimaplans zwischen 2021 und 2026, die auf 22,8 Millionen Franken geschätzt wurden; andererseits die Gesamtheit der Massnahmen, mit denen die Ziele des vorliegenden Gesetzes erreicht werden können und die nicht Bestandteil des aktuellen Klimaplans sind. Wir erinnern an dieser Stelle gerne an die zeitliche Gliederung – zuerst Massnahmenplan, dann gesetzliche Verankerung –, die eine Finanzierungslücke schafft.

Die RIMU und namentlich das AfU koordiniert das gesamte Budget für die Umsetzung des Klimaplans. Zu diesem Zweck sieht es die Ausgaben und Einnahmen in den Budgets der Kostenstelle 3845 OPEN vor. Die Rechnungsstruktur des AfU ermöglicht es, ein Monitoring der Ausgaben für die Umsetzung des Klimaplans nach Massnahmen und Direktionen zu erstellen.

Für den aktuell geltenden Plan wurde im September 2021 vom Grossen Rat ein Verpflichtungskredit bis 2026 bewilligt (Art. 29 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1)).

Artikel 16 Finanzielle Mittel

Der Staatsrat wird dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind, unterbreiten, darunter die Finanzierung des Aktionsplans. Diese Massnahmen unterstützen die sektoriellen Politiken, die ebenfalls zur Erreichung derselben Ziele beitragen. Um die Massnahmen, die zur Erreichung der im vorliegenden Gesetz festgelegten Klimaziele beitragen, breiter abzustützen, ist eine regelmässige Entnahme aus dem Infrastrukturfonds vorgesehen. In diesem Sinne wurde bereits eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken für die Umsetzung des aktuellen Klimaplans gewährt. Um die Verwendung des Infrastrukturfonds für spätere Zuweisungen zugunsten der Klimapolitik abzusichern, soll auch das Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR; SGF 610.11) entsprechend angepasst werden. Diese Entnahmen dienen zur teilweisen Deckung der Ausgaben im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Verpflichtungskredits (Subventionen für Investitionen) sowie zur Finanzierung anderer Massnahmen und Aktionen zugunsten des Klimas (Subventionen für Investitionen und/oder eigene Investitionen des Staates). Eine zusätzliche Zuweisung an diesen Fonds wird folglich erforderlich sein und gemäss den bereits geltenden Grundsätzen erfolgen, namentlich im Falle eines in der Staatsrechnung ausgewiesenen Finanzierungsüberschusses.

Artikel 17 Kantonale Subventionen

Abs. 1

Die Beiträge können an Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen, natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gewährt werden. Das Projekt soll insbesondere territoriale Entitäten (einschliesslich der Agglomeration und der Regionen), aber auch Einzelpersonen, natürliche Personen oder Unternehmen unterstützen. Insofern kann die in Artikel 15 Abs. 4 zugunsten der Gemeinden vorgesehene finanzielle Unterstützung für die Erstellung und Umsetzung eines kommunalen Klimaplans eingesetzt werden. Im Ausführungsreglement werden die verschiedenen möglichen Formen von Beiträgen festgelegt.

Finanziert werden unter anderem Massnahmen zur Förderung von Technologien und zur Reduzierung von THG-Emissionen, Anpassungsmassnahmen sowie Massnahmen zur Stärkung der Bindungskapazität von natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsenken. Es sollen auch frühere Phasen des Innovationsprozesses unterstützt und beispielsweise Pilot- und Demonstrationsprojekte gefördert werden. So könnten kantonale Subventionen im Bereich der Verminderung zum Beispiel für die Entwicklung klimafreundlicher Technologien oder Praktiken an Hochschulen, für die Ausarbeitung eines Mobilitätsplans durch ein Unternehmen, für die Einrichtung von Biogasanlagen, für die Rückgewinnung von Wärme in industriellen Produktionsprozessen gewährt werden. Im Bereich der Anpassung könnten beispielsweise Massnahmen hinsichtlich der Entwicklung einer Innovation in Bezug auf die thermische Behaglichkeit in Gebäuden oder die Gestaltung von Anlagen zur Bekämpfung von Hitzeinseln subventioniert werden. Zur Stärkung der Bindungskapazität von Kohlenstoffsenken können sowohl Innovationen im Bereich der Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung als auch die Wiederherstellung oder Optimierung von Kohlenstoffsenken in der Natur oder in der Landwirtschaft unterstützt werden. Die unterstützten Massnahmen werden im Klimaplan aufgeführt und koordiniert. Zahlreiche Massnahmen des KKP zielen bereits heute auf die finanzielle Unterstützung von Projekten ab.

Abs. 2

Dieser Absatz regelt die Methode zur Priorisierung von Subventionsgesuchen. Es werden verschiedene Kriterien festgelegt, um die Projekte zu priorisieren. Das erste Kriterium betrifft die erwarteten Auswirkungen des Projekts, d.h. den Nutzen für die Klimaproblematik, im Verhältnis zu den Kosten des Projekts. Diese beiden Kriterien werden zueinander in Beziehung gesetzt, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts zu bewerten. Die Einschätzung der Bedeutung der erwarteten Auswirkungen wird systematisch anhand eines Bewertungsschemas vorgenommen. Das zweite Kriterium betrifft die zeitliche Befristung des Projekts, was sich einerseits auf die Zweckmässigkeit der Unterstützung eines langfristigen Projekts beziehen kann, das nur sehr kurzfristig realisiert werden kann. Andererseits kann es sich auch um relevante, aber weniger kostspielige Projekte handeln, die dennoch eine Verschlechterung der Situation verhindern, die später zusätzliche Ausgaben erfordern würde. Dies bezieht sich auf die Logik der Kosten des Nichtstuns, die im Rahmen des KKP und in Abschnitt 1.9 dieser Botschaft beschrieben wird.

Schliesslich werden Projekte priorisiert, die nicht auf der Grundlage anderer Gesetze subventioniert werden können. Gesuche, denen keine Finanzhilfe gewährt werden konnte, werden im folgenden Jahr in der Reihenfolge ihres Eingangs und nach ihrer Priorisierung gemäss den oben genannten Kriterien wieder aufgegriffen.

Bestimmte Subventionen sind im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes vorrangig, insbesondere die Gewährung von Subventionen an Gemeinden für die Erstellung eines Massnahmenplans. In diesen Fällen wird das Priorisierungsverhältnis direkt im Ausführungsreglement geregelt.

Abs. 3

Die zuständige Behörde kann in Ausnahmefällen von dem im SubG festgelegten Höchstsatz für die Subventionierung abweichen. In der Tat kann der Betrag von 20% zu Lasten des Projektträgers, der gilt, wenn keine Ausnahme gemäss SubG (Art. 23 Abs. 2) vorliegt, insbesondere für öffentlich-rechtliche Einrichtungen und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die aufgrund ihrer Grösse nur über begrenzte Mittel verfügen können, abschreckend wirken. Überdies, und um die Gemeinden bei der Erstellung einer Klimaplanung zu unterstützen, verhält sich der Staat anreizorientiert und unterstützt die Gemeinden teilweise bei der Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen,wenn deren positive Auswirkung dies rechtfertigt. Dieser Absatz zielt somit darauf ab, mögliche Hindernisse bei der Umsetzung notwendiger Massnahmen in bestimmten Bereichen zu beseitigen, die im Ausführungsreglement festgelegt werden. Es ist vorgesehen, dass in den Ausführungsbestimmungen die verschiedenen Aspekte wie die Bedingungen für die Ge-währung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Fördersatz für jeden angegebenen Bereich festgelegt werden.

Abs. 4

Es ist vorgesehen, dass die spezifischen Aspekte wie etwa die Bedingungen für die Gewährung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Subventionssatz für jeden spezifischen Bereich im Ausführungsreglement festlegt werden.

4. Bemerkungen zu den Schlussbestimmungen

Gemäss Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV/FR unterstehen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigen, oder die Studienkredite von regionaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, dem fakultativen Finanzreferendum.

Nach Art. 25 FHG können Ausgaben, die nach Art. 45 und 46 KV/FR dem Finanzreferendum unterstehen, einmalig oder wiederkehrend sein. Bei einer wiederkehrenden Ausgabe, wie sie hier vorliegt, entspricht der massgebliche Betrag dem Gesamtbetrag der für die ersten 5 Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes veranschlagten Kosten (Art. 25 Abs. 2 FHG).

Gemäss der Verordnung vom 15. Juni 2021 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) entspricht ¼% der Ausgaben der letzten Staatsrechnung 10 176 425 Franken.

Im vorliegenden Fall beläuft sich der Betrag der durch den Entwurf verursachten Ausgaben, die auf der Grundlage von Artikel 16 zu berücksichtigen sind (25 Millionen Franken), auf mehr als ein ¼% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung. Der Gesetzesentwurf untersteht folglich dem fakultativen Finanzreferendum.

5. Finanzielle und Personelle Auswirkungen

Der veranschlagte Betrag für die Umsetzung der ersten Generation des kantonalen Klimaplans für die Periode 2021 bis 2026 beläuft sich auf 22 800 000 Franken. Dieser deckt die Ressourcen ab, die für die Erstellung der Strategie, die Umsetzung des Aktionsplans und die Überwachung des KKP (Berichterstattung über die Umsetzung, Erstellung von CO_2-Bilanzen und laufende Überwachung) erforderlich sind. Um eine gewisse Finanzierungsgarantie für künftige Ausgaben über einen Zeithorizont von 5 bis 7 Jahren zu erreichen, hat der Staatsrat vorgeschlagen, durch Dekret des Grossen Rates einen Verpflichtungskredit (Art. 29 FHG) von 21 Millionen Franken zu eröffnen, der es ermöglichen wird, den Kantonalen Klimaplan der ersten Generation über den Zeitraum 2022–2026 zu finanzieren. Von diesem Gesamtbetrag von 22 800 000 Franken wurden 1 250 000 Franken im Voranschlag 2021 für die Umsetzung der als «dringend» bezeichneten Massnahmen vorgesehen. Hinzu kommt ein Betrag von 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie. Somit beläuft sich der im Voranschlag 2021 für die Umsetzung des kantonalen Klimaplans zugewiesene Gesamtbetrag auf 1 790 000 Franken. Für den Voranschlag 2022 wurden 1 466 600 Franken eingestellt, wovon 185 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsprogramm stammen. Für den Voranschlag 2023 wurde ein Betrag von 2 571 000 Franken vorgeschlagen. Eine Verteilung der Beträge auf die Folgejahre bis 2026 ist geplant, womit die im Verpflichtungskredit festgelegte Limite von 22,8 Millionen Franken erreicht wird.

Wie bereits erwähnt und im Zusammenhang mit dem zeitlichen Zusammenhang zwischen dem KKP und dem Gesetzesentwurf wurden gewisse Ausgaben, die zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen und die nicht Gegenstand von Massnahmen des KKP der ersten Generation sind, nicht in den Verpflichtungskredit aufgenommen, der 2021 bewilligt wurde, auch nicht im Rahmen der Haushaltsplanung bis 2026. Ein etwaiger zusätzlicher Bedarf zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Saldos für die Umsetzung des Gesetzesentwurfs wird ausserhalb des Verpflichtungskredits in den Haushalt aufgenommen.

Andererseits sind zur Finanzierung von Massnahmen ausserhalb des KKP, die entweder die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel oder die Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsenken, die nicht im KKP vorgesehen sind, fördern, auch Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds für Investitionen und Subventionen (Subventionen für Investitionen und/oder eigene Investitionen des Staates) zugunsten des Klimas möglich. Gemäss Beschluss des Staatsrats vom 7. Juni 2022 wurde eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken vorgesehen. Neben Investitionen in strategische Klimaschutzmassnahmen wird diese Erstdotierung die budgetierten Ausgaben des vom GR bewilligten Rahmenkredits teilweise decken.

In Bezug auf die personellen Auswirkungen ist zu erwähnen, dass 2018 0,8 VZÄ in der RIMU geschaffen wurden, was die Anstellung einer Person als Projektleiter ermöglichte. Im Jahr 2021 wurde im AfU eine Klimasektion geschaffen. Diese Sektion wird von der Person geleitet, welche die Stelle des Klimaverantwortlichen innehat. Ab 2022 wurden 4,5 VZÄ (Hilfskräfte mit befristetem Vertrag) für die allgemeine Umsetzung und Koordination des KKP eingestellt. Diese VZÄ werden zwischen der ILFD und der RIMU aufgeteilt. Diese Stellen werden aus den Pauschalbeträgen im Rahmen des Verpflichtungskredits für den Zeitraum 2022–2026 finanziert.

Darüber hinaus und im Zusammenhang mit dem erwähnten zeitlichen Abstand zwischen dem Massnahmenplan und dem Klimagesetz wird der Personalbedarf für die zusätzlichen Aktivitäten, die sich aus dem Gesetz ergeben, langfristig auf 2 VZÄ geschätzt.

6. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des geltenden und künftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht, und insbesondere

gemäss der Verfassung des Kantons Freiburg, liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.).

Artikel 15 Abs. 1 hat programmatischen Charakter und bringt keine Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit sich. Alle Gemeinden werden verpflichtet sein, klimatische Herausforderungen im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten und insbesondere in ihre Planungen zu integrieren. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten im kantonalen Klimaplan, sollte dies zur Erreichung der festgelegten Ziele notwendig sein, weitere Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden, in denen neue kommunale Aufgaben integriert werden könnten.

In Anwendung von Artikel 15 Abs. 2 werden etwa 60 Gemeinden verpflichtet sein, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen. Vorerst bleibt es schwierig, die finanziellen und organisatorischen Folgen der Erstellung des Plans und der Umsetzung bestimmter Massnahmen für die Gemeinden genau vorherzusagen, da sie vom Bedarf und der Grösse jeder Gemeinde abhängig sein werden. Die Kosten für die Erstellung eines kommunalen Klimaplans werden je nach Grösse der Gemeinde auf 30 000 bis 170 000 Franken geschätzt. Der Staatsrat möchte die Gemeinden bei der Erstellung eines Massnahmenplans zum Klimaschutz unterstützen. Zu diesem Zweck ist eine finanzielle Unterstützung vorgesehen.

7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf wurde unter Anwendung des Verfahrens von Kompass 21 im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung bewertet. Zahlreiche Kriterien wurden bewertet und liessen auf eine positive Gesamtauswirkung auf die nachhaltige Entwicklung schliessen, sowohl in Bezug auf deren wirtschaftliche, ökologische als auch soziale Aspekte. Die soziale Verträglichkeit und wirtschaftliche Vertretbarkeit der Umweltschutzmassnahmen sind denn auch im Gesetz in Artikel 3 Abs. 2 verankert, wobei insbesondere eine wirtschaftliche Benachteiligung einkommensschwacher Haushalte vermieden werden soll. In Bezug auf die Chancengleichheit fördert das Gesetz erfreulicherweise eine langfristige Vision, welche die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen berücksichtigt. Indem es besonderen Wert auf Bildung und Erziehung legt, zielt das Gesetz darauf ab, die Kompetenzen eines jeden Einzelnen zu stärken, um klimafreundliche individuelle und kollektive Entscheidungen zu begünstigen. Ferner ermöglicht die Einsetzung des beratenden Ausschusses der Klimakommission eine aktive Partizipation der betroffenen Akteure in der Entscheidungsfindung.

Es wurde jedoch festgehalten, dass eine eingehende Bewertung der Auswirkungen des Entwurfs, in seiner Form als Rahmengesetzgebung, aufgrund seines allgemeinen Charakters schwierig vorzunehmen sei. Da gewisse Bestimmungen im künftigen Ausführungsreglement genauer festgelegt werden sollen, wurde im Rahmen des Audits empfohlen, die strategischen Achsen des kantonalen Klimaplans in den künftigen Rechtsakt aufzunehmen, um sie in eine gesetzliche Grundlage zu verankern. Zu diesem Zweck wurde ein spezifischer Artikel in den Entwurf integriert, der die verschiedenen Grundlagen der klimabezogenen Massnahmen hervorhebt.

8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

8.1. Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg gehört die nachhaltige Entwicklung zu den Zielen, die der Staat in Achtung der Freiheit und Verantwortung des Menschen sowie des Subsidiaritätsprinzips verfolgen muss. Die Verfassung des Kantons Freiburg erwähnt die Herausforderungen im Klimabereich zwar nicht explizit, die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ist jedoch Gegenstand der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG 13). Ferner ist das Klima eine der Komponenten des Bereichs der Umwelt, der bereits Gegenstand einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist, die öffentliche Massnahmen in diesem Gebiet vorsieht (Art. 71 KV/FR). Der Klimawandel gilt nämlich als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 (Umweltschutz) der Bundesverfassung.

Die wichtigsten Freiburger Verfassungsgrundlagen, auf welche sich der Entwurf des Klimagesetzes stützt, sind die Artikel 68, 71 bis 75, 77 und 78 der Verfassung des Kantons Freiburg. In der Tat sprechen der Schutz und die Förderung der Gesundheit (Art. 68 Abs. 1), der Schutz der Umwelt (Art. 71) und der Natur (Art. 73), die Raumplanung (Art. 72), die Land- und Forstwirtschaft (Art. 74), die Vorbeugung von Katastrophen (Art. 75), die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77) und die Mobilität (Art. 78) Herausforderungen an, die auch durch das vorliegende Gesetz und den kantonalen Klimaplan angegangen werden. Diese Vielfalt an Bereichen verdeutlicht auch den transversalen Charakter des Gesetzes. Folglich ist es auch sinnvoll, sie im Ingress zu erwähnen.

Um nur die wichtigsten Grundlagen zu nennen, sei zunächst Artikel 71 erwähnt, der vom Staat und von den Gemeinden verlangt, dass sie für die Erhaltung der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken (Abs. 1), sowie die Nutzung und Entwicklung erneuerbarer Energien fördern (Abs. 2). Im aktuellen internationalen (Übereinkommen von Paris) und nationalen (CO_2-Gesetz, Klimastrategie 2050) Kontext drängt sich das Klima folglich als eine der wesentlichen Komponenten des Umweltschutzes auf, der als Verfassungsziel in Artikel 71 der Kantonsverfassung verankert ist.

Artikel 74 sieht vor, dass der Staat die Land- und Forstwirtschaft sowohl in ihrer Schutz- als auch in ihrer Ökologie-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion fördert und unterstützt. Diese beiden für die Freiburger Wirtschaft besonders wichtigen Bereiche sind und werden auch weiterhin stark von den Klimaveränderungen betroffen sein (geringere Ernteerträge, erhöhter Bewässerungsbedarf, Anfälligkeit bestimmter Holzarten). So sind ihnen auch verschiedene Massnahmen des kantonalen Klimaplans und spezifische Handlungsstrategien gewidmet. Diese Bereiche sind aber auch Träger von Lösungen, insbesondere in Bezug auf die Speicherung von Kohlenstoff im Boden und in den Wäldern. Dieser doppelte Bezug zur Klimathematik rechtfertigt denn auch ihre Erwähnung im Ingress des Gesetzes.

Artikel 77 (Wasser- und Energieversorgung) schreibt ebenfalls vor, dass der Staat und die Gemeinden die Wasser- und Energieversorgung sicherstellen müssen. Da die Energiegesetzgebung eine der wichtigsten Säulen der Klimapolitik ist, verdient auch Artikel 77 seinen Platz als Verfassungsgrundlage für den vorliegenden Entwurf. Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für eine aktive Klimapolitik fügt sich somit vollumfänglich in diesen verfassungsrechtlichen Rahmen ein.

In Übereinstimmung mit diesem verfassungsrechtlichen Schutzziel und dem durch die Motion 2019-GC-44 an den Staatsrat gegebenen Auftrag, zielt der vorliegende Gesetzesentwurf darauf ab, dass sich der Staat und die Gemeinden aktiv für die Integration von Klimafragen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einsetzen. Die kantonale Verfassung und Gesetzgebung enthalten bereits einen umfangreichen Katalog an öffentlichen Aufgaben in Bezug auf das Klima, die in die Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden fallen. Die Umsetzung der klimabezogenen kantonalen Reduktions- und Anpassungsziele muss daher im Rahmen des Vollzugs der massgebenden sektoriellen Gesetzgebungen (Raumplanung, Energie, Umwelt, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz, usw.) einbezogen und intensiviert werden, kann in Zukunft aber auch Gesetzesänderungen und die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen erfordern.

Der vorliegende Entwurf zielt einzig darauf ab, die Aufgaben der Behörden zu steuern und zu koordinieren und hat für Einzelpersonen keine direkte verpflichtende Wirkung.

8.2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Die in der Bundesverfassung verankerten Zuständigkeitsbereiche betreffend Umweltschutz, Energie, Raumplanung und Verkehr spielen beim Klimaschutz eine zentrale Rolle. Die Grenzen zwischen diesen Bereichen sind nicht immer eindeutig. So stellt Umweltschutz zum Beispiel eine bereichsübergreifende Zuständigkeit dar, da dieser auch andere Fachbereiche wie Verkehr, Raumplanung oder Landwirtschaft betrifft. Die Identifizierung der durch die Verfassung und die sektoriellen Bundesgesetze festgelegten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen erfordert ebenfalls für jeden betrachteten Bereich eine Analyse. Im Zuge dieser Untersuchung ist festzustellen, dass die Kantone in Bezug auf das Klima für eine Vielfalt von Bereichen zuständig sind. So hält die Bundesverfassung ausdrücklich fest, dass Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone fallen (Art. 89). Kantonale Zuständigkeiten sind auch in der Bundesgesetzgebung ausdrücklich festgelegt. So weist zum Beispiel Artikel 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz die Entsorgung von Siedlungsabfällen den Kantonen zu. Die Kantone behalten auch bei der Raumplanung im Rahmen der vom Bund festgelegten Grundsätze einen erheblichen Regelungsspielraum (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie sind auch weitgehend für den Vollzug der Bundesbestimmungen zuständig[1]. Bedeutend sind die Zuständigkeiten der Kantone auch bei der Planung, dem Bau und der Gestaltung ihres kantonalen Strassennetzes sowie in der Verkehrspolitik.

Im Umweltbereich war der Verfassungsgeber bestrebt, das Ideal der Nachhaltigkeit in Artikel 73 der Bundesverfassung zu verankern, in dem folgendes festgehalten wird: «*Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an*». Gemäss Artikel 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen liegt somit in der Zuständigkeit des Bundes. Dies stellt eine materiell sehr weitreichende und umfassende Gesetzgebungskompetenz dar[2]. Es handelt sich jedoch in dem Sinne um eine konkurrierende Kompetenz, dass solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, die Kantone Handlungsfreiheit bewahren. Sobald der Bund aber Gesetze erlässt, gelten deren Bestimmungen vorrangig vor kantonalem Recht. In Artikel 74 Abs. 3 BV ist zudem der föderale Vollzug verankert, indem den Kantonen die Zuständigkeit dafür zugeschrieben wird, soweit das Gesetz die Zuständigkeit für eine bestimmte Problematik nicht dem Bund vorbehält[3]. Weiter hält der Bundesrat in seiner Botschaft vom 31. Oktober 1979 zum USG fest, dass sich Umweltschutz nur verwirklichen lässt, wenn alle, d. h. Private, Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in gegenseitiger Ergänzung ihren Beitrag zur Verminderung der Umweltbelastung leisten[4].

---

[1] Siehe insb. Art. 74 Abs. 3 BV und Art. 36 USG, Art. 60 Abs. 2 EnG, Art. 9 des CO_2-Gesetzes

[2] Bundesrat, Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), BBI 1979 III 762.

[3] Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'État fédéral,* in: Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis, S. 132 ff.

[4] Botschaft zu einem USG (BBI 1979 III 752).

Artikel 46 Abs. 3 BV schliesslich legt fest, dass der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt. Der Bund ist auch dazu verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 BV); Er belässt ihnen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 1er Satz BV). Diese zwei Bestimmungen können als Fortführung des Grundsatzes der Subsidiarität (Art. 5a BV) betrachtet werden.

Dieser Verfassungsauftrag wird im Umweltbereich auf Bundesebene durch das USG und das CO_2-Gesetz konkretisiert. Der Schweizer Gesetzgeber hat sich entschieden, die Bekämpfung der mit dem Klimawandel verbundenen Beeinträchtigungen nicht im Bundesgesetz über den Umweltschutz zu behandeln, sondern in einem spezifischen Gesetz, dem CO_2-Gesetz, das somit das Hauptinstrument der Klimapolitik bildet[1].

Im Rahmen dieser engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen des Schweizer Staates, die durch den föderalen Vollzug im Bereich des Umweltschutzes und die Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone gefördert wird, ist der kantonale Gesetzgeber ermächtigt, ein Rahmengesetz über das Klima zu erlassen, um es der Schweiz zu ermöglichen, ihre Ziele in Bezug auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen und die Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der vorliegende Entwurf liegt somit vollumfänglich im Rahmen der durch das Bundesrecht den Kantonen eingeräumten Zuständigkeiten und beruht hauptsächlich auf die durch dieses Recht den Kantonen übertragenen Vollzugs- und Organisationskompetenzen. Zudem decken sich die vom Kanton Freiburg festgelegten Ziele mit der vom Bund in seiner Klimapolitik definierten Vision. Sie entsprechen auch den nationalen und internationalen Zielen. Der Gesetzesentwurf ist folglich bundesrechtskonform.

Der Entwurf ist nicht direkt vom europäischen Recht betroffen.

---

[1] Félise Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2,* in: AJP 2020 S. 213–220.

Loi sur le climat (LClim)

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **815.1**
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992;

Vu l'Accord de Paris (Accord sur le climat) du 12 décembre 2015;

Vu les articles 9 et 41 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (Loi sur le CO_2);

Vu les articles 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77 et 78 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2022-DAEC-177 du Conseil d'Etat du 20 septembre 2022;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Klimagesetz (KlimG)

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **815.1**
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992;

gestützt auf das Klimaübereinkommen von Paris (das Klimaübereinkommen) vom 12. Dezember 2015;

gestützt auf die Artikel 9 und 41 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Gesetz);

gestützt auf die Artikel 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77 und 78 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf die Botschaft 2022-DAEC-177 des Staatsrats vom 20. September 2022;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

[1] La présente loi a pour but de protéger les êtres humains, les animaux, les plantes et leurs biotopes, en particulier les personnes et les écosystèmes les plus vulnérables, contre les effets nuisibles des changements climatiques.

[2] Elle vise à:

a) contribuer à l'objectif global qui consiste à contenir la hausse de la température moyenne de la planète en dessous de 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel;

b) ramener les émissions de gaz à effet de serre à une quantité qui ne dépasse pas la capacité de séquestration des puits de carbone (zéro émission nette);

c) renforcer les capacités d'adaptation aux effets nuisibles des changements climatiques;

d) rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

Art. 2 Objectifs de mise en œuvre

[1] L'Etat et les communes s'engagent à atteindre une réduction d'au moins 50% des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050.

[2] Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton.

[3] Ils prennent également des mesures visant à prévenir et à maîtriser les dommages aux êtres humains, aux animaux, aux plantes et leurs biotopes et aux biens d'une valeur considérable qui pourraient résulter de l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

[4] L'Etat et les communes renforcent leurs compétences en matière de technologies d'émissions négatives (NET) et s'engagent à conserver, gérer et renforcer la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels à long terme.

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

[1] Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere, Pflanzen und ihre Biotope, insbesondere die am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme, vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen.

[2] Es hat zum Ziel:

a) zur Erreichung des globalen Ziels, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur auf unter 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, beizutragen;

b) die Treibhausgasemissionen auf ein Mass zu reduzieren, das die Bindungskapazität von Kohlenstoffsenken nicht übersteigt (Netto-Null-Emissionen);

c) den Aufbau von Fähigkeiten zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu verstärken;

d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung in Einklang zu bringen.

Art. 2 Ziele der Umsetzung

[1] Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich, die direkten Emissionen des Kantons im Vergleich zu 1990 bis 2030 um mindestens 50% zu reduzieren und zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 beizutragen.

[2] Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons so weit wie möglich zu reduzieren.

[3] Sie ergreifen auch Massnahmen, um Schäden an Menschen, Tieren, Pflanzen und deren Biotopen sowie an Sachen von erheblichem Wert, die sich aus dem Anstieg der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre ergeben können, zu verhindern und zu bewältigen.

[4] Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.

Art. 3 Mesures

[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:

a) la présente loi;

b) la loi fédérale sur le CO_2;

c) la loi fédérale sur l'énergie;

d) la loi cantonale sur l'énergie;

e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.

[2] L'Etat et les communes veillent à ce que les mesures soient prises de manière coordonnée et soient économiquement efficientes, socialement équitables et respectueuses de l'environnement.

Art. 4 Prise en compte des enjeux climatiques

[1] L'Etat et les communes prennent en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, dans les investissements et lors d'octroi de subventions, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement des projets.

[2] Les projets soumis au Conseil d'Etat et qui sont définis dans la règlementation d'exécution font l'objet d'un examen évaluant leur compatibilité avec les enjeux climatiques. La Direction concernée par le projet est compétente pour faire procéder à cet examen.

Art. 5 Information et formation

[1] L'Etat et les communes veillent à soutenir l'éducation, la formation, la recherche, le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques.

Art. 3 Massnahmen

[1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:

a) dieses Gesetz;

b) das CO_2-Gesetz des Bundes;

c) das Energiegesetz des Bundes;

d) das kantonale Energiegesetz;

e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.

[2] Der Staat und die Gemeinden sorgen dafür, dass die Massnahmen koordiniert ergriffen werden und wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich sind.

Art. 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

[1] Der Staat und die Gemeinden berücksichtigen die klimatischen Herausforderungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Aktivitäten, bei den Investitionen und bei der Gewährung von Subventionen bereits bei der Planung und Entwicklung von Projekten.

[2] Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt und in den Ausführungsbestimmungen definiert werden, werden auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen geprüft. Die vom Projekt betroffene Direktion ist für die Durchführung dieser Überprüfung zuständig.

Art. 5 Information und Schulung

[1] Der Staat und die Gemeinden sorgen dafür, dass Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels unterstützt werden.

2 Plan Climat cantonal

Art. 6 Contenu

[1] Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal (PCC).

[2] La stratégie définit les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques d'intervention de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi.

[3] Le plan d'action du Conseil d'Etat définit les mesures concrètes et les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes, ainsi que les ressources permettant d'atteindre les objectifs fixés par la présente loi.

Art. 7 Consultation publique

[1] La procédure de consultation externe prévue pour les actes législatifs cantonaux est applicable par analogie au Plan Climat cantonal.

Art. 8 Adoption

[1] Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont présentés au Grand Conseil, à titre consultatif.

[2] Le Conseil d'Etat adopte le Plan Climat cantonal.

Art. 9 Effets

[1] Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le Plan Climat cantonal a force obligatoire pour les autorités cantonales.

Art. 10 Réexamen et suivi

[1] Un bilan carbone cantonal est établi tous les 5 ans.

[2] A la même fréquence, le Plan Climat cantonal fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil portant sur la mise en œuvre des mesures, la réalisation des objectifs stratégiques et les ressources allouées. Il est révisé à cette occasion.

[3] Il fait également l'objet d'un suivi régulier et continu de l'efficacité des mesures et des ressources engagées. Les résultats de ce suivi sont publiés annuellement.

2 Kantonaler Klimaplan

Art. 6 Inhalt

[1] Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP).

[2] Die Strategie legt die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte der staatlichen Interventionen fest, mit denen die in diesem Gesetz festgelegten Ziele erreicht bzw. umgesetzt werden können.

[3] Der Aktionsplan des Staatsrats legt die konkreten Massnahmen und die Umsetzungsfristen, die zuständigen Behörden sowie die Ressourcen fest, mit denen die in diesem Gesetz festgelegten Ziele erreicht werden können.

Art. 7 Öffentliche Vernehmlassung

[1] Das externe Vernehmlassungsverfahren für kantonale Erlasse gilt sinngemäss für den KKP.

Art. 8 Beschluss

[1] Der Entwurf des KKP und der Bericht gemäss Artikel 10 Abs. 2 werden dem Grossen Rat zur Vernehmlassung vorgelegt.

[2] Der Staatsrat beschliesst den KKP.

Art. 9 Wirkungen

[1] Sobald der KKP vom Staatsrat verabschiedet wurde, ist er für die kantonalen Behörden verbindlich.

Art. 10 Überprüfung und Nachkontrolle

[1] Alle fünf Jahre wird eine kantonale CO_2-Bilanz erstellt.

[2] In gleicher Häufigkeit wird dem Grossen Rat ein Bericht über den KKP überwiesen, in dem die Umsetzung der Massnahmen, die Erreichung der strategischen Ziele und die eingesetzten Ressourcen behandelt werden. Der KKP wird bei dieser Gelegenheit revidiert.

[3] Anhand des KKP wird auch die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.

Art. 11 Modifications

[1] Le Plan Climat cantonal fait l'objet des adaptations nécessaires sur la base des résultats du réexamen et du suivi prévus à l'article 10.

[2] La procédure prévue à l'article 7 est applicable lors d'une révision ou modification majeure du Plan Climat cantonal.

[3] Le Conseil d'Etat définit la procédure et les organes compétents pour toute autre modification du Plan Climat cantonal.

3 Autorités compétentes

Art. 12 Conseil d'Etat

[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

a) il adopte le Plan Climat cantonal;

b) il édicte la règlementation d'exécution;

c) il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat cantonal;

d) il veille à l'exécution des mesures prévues par le Plan Climat cantonal;

e) il veille à la collaboration et à la coordination avec la Confédération, les autres cantons et les communes.

[2] Il exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par le règlement d'exécution.

Art. 13 Directions compétentes

[1] Chaque Direction du Conseil d'Etat accomplit les tâches relatives à la politique climatique en application des politiques sectorielles et intersectorielles dont elle a la charge.

[2] La Direction en charge de l'environnement [1)] (ci-après: la Direction) est chargée d'assurer la transversalité, la coordination et la cohérence de l'action de l'Etat en la matière.

[1] Actuellement: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

Art. 11 Änderungen

[1] Der KKP wird auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung und der Nachkontrolle nach Artikel 10 wenn nötig angepasst.

[2] Bei einer Revision oder einer wesentlichen Änderung des KKP gilt das Verfahren nach Artikel 7.

[3] Der Staatsrat legt für jede weitere Änderung des KKP das Verfahren und die zuständigen Organe fest.

3 Zuständige Behörden

Art. 12 Staatsrat

[1] Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:

a) Er beschliesst den KKP.

b) Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung und der Umsetzung des KKP sicher.

d) Er sorgt dafür, dass die im KKP vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden.

e) Er sorgt für die Zusammenarbeit und die Koordination mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden.

[2] Er übt die sonstigen Befugnisse aus, die ihm in diesem Gesetz und im Ausführungsreglement übertragen werden.

Art. 13 Zuständige Direktionen

[1] Jede Direktion des Staatsrats erfüllt die Aufgaben bei der Klimapolitik, indem sie die sektorielle und sektorübergreifende Politik, für die sie zuständig ist, umsetzt.

[2] Die für die Umwelt zuständige Direktion [1)] (die Direktion) ist dafür zuständig, den interdisziplinären Charakter, die Koordination und die Kohärenz der Aktion des Staates in diesem Bereich zu gewährleisten.

[1] Derzeit: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU)

[3] Les Directions et unités administratives compétentes s'assistent mutuellement et participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

Art. 14 Commission Climat

[1] La Commission Climat est un organe consultatif de l'Etat.

[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les communes ainsi que les milieux et organisations intéressés.

[3] La Commission:

a) est consultée sur le Plan Climat cantonal et les projets importants;

b) examine des problèmes généraux ou particuliers relatifs à la politique climatique;

c) peut soumettre des propositions et donner son avis aux autorités d'exécution.

Art. 15 Communes

[1] Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes de plus de 1500 habitants et habitantes définissent, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.

[2] Elles réexaminent leur plan au plus tard tous les 5 ans et le transmettent à la Direction.

[3] Les communes peuvent collaborer entre elles pour accomplir cette tâche.

[4] L'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. A ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financier nécessaires, en particulier à l'élaboration d'un plan climat communal.

[3] Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung des KKP.

Art. 14 Klimakommission

[1] Die Klimakommission ist ein beratendes Organ des Staates.

[2] Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. In ihr sind die Gemeinden und betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.

[3] Die Kommission:

a) wird zum KKP und zu wichtigen Projekten angehört;

b) prüft allgemeine oder spezielle Probleme im Zusammenhang mit der Klimapolitik;

c) kann den ausführenden Behörden Vorschläge unterbreiten und sie beraten.

Art. 15 Gemeinden

[1] Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.

[2] Sie überprüfen ihren Plan mindestens alle fünf Jahre und übermitteln ihn der Direktion.

[3] Die Gemeinden können bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenarbeiten.

[4] Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung eines kommunalen Klimaplans.

4 Financement

Art. 16 Moyens financiers

[1] Le Conseil d'Etat soumet périodiquement au Grand Conseil un crédit d'engagement destiné au financement des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la présente loi.

Art. 17 Subventions cantonales

[1] Une subvention peut être octroyée, sous la forme de contributions non remboursables, de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements, à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes morales de droit public ainsi qu'à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la réalisation de mesures d'adaptation, d'atténuation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels.

[2] Dans les limites du crédit d'engagement prévu à l'article 16, les demandes de subvention sont traitées dans un ordre de priorité fondé sur les effets attendus du projet au regard des enjeux climatiques (rapport entre le bénéfice climatique et le montant des dépenses occasionnées) et la temporalité du projet, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Les versements sont opérés dans les limites des moyens budgétaires disponibles.

[3] L'autorité compétente, en fonction des seuils financiers, peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la loi sur les subventions.

[4] Les autres aspects, notamment les domaines à promouvoir, les conditions d'octroi, le taux de subvention, les modalités de paiement et la procédure, sont fixés dans la règlementation d'exécution par le Conseil d'Etat en fonction des objectifs et des priorités de la politique climatique.

[5] Il n'existe pas de droit à l'obtention d'une subvention.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

4 Finanzierung

Art. 16 Finanzielle Mittel

[1] Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind.

Art. 17 Kantonale Subventionen

[1] Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form nicht rückzahlbarer Beiträge, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung und Verstärkung der Aufnahmekapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken gewährt werden.

[2] In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die Subventionsgesuche nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze. Die Beträge werden im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel ausgezahlt.

[3] Die zuständige Behörde kann je nach den finanziellen Schwellenwerten ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.

[4] Die übrigen Gesichtspunkte, insbesondere die zu fördernden Bereiche, die Bedingungen für die Gewährung, der Beitragssatz, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren, werden vom Staatsrat entsprechend den Zielen und Prioritäten der Klimapolitik in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

[5] Es besteht kein Recht auf eine Subvention.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

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

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Mise en œuvre des mesures du Plan Climat cantonal de l'Etat de Fribourg

—

Rapport de mise en œuvre 2021 – Phase pilote

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service de l'environnement SEn
Amt für Umwelt AfU

—

Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement **DIME**
Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt **RIMU**

Table des matières

1 Introduction 5

2 Vue d'ensemble 8

2.1 Suivi du financement 8

2.2 Appréciation globale de la mise en œuvre 8

3 Mise en œuvre des mesures 2021 11

3.1 W.5.1 Prise en compte des scénarios climatiques dans les projets d'aménagement et d'entretien des cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation) 11

3.1.1 Description de la mesure 11

3.1.2 Objectifs 2021 - 2026 11

3.1.3 Actions 2021 11

3.1.4 Perspectives 2022 - 2026 12

3.2 W.5.5 Mise en œuvre d'actions visant à limiter les apports de polluants dans les milieux récepteurs vulnérables en période d'étiage 12

3.2.1 Description de la mesure 12

3.2.2 Objectifs 2021 - 2026 12

3.2.3 Actions 2021 13

3.2.4 Perspectives 2022 – 2026 13

3.3 B.6.1 Réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes 14

3.3.1 Description de la mesure 14

3.3.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 14

3.3.3 Actions 2021 14

3.3.4 Perspectives 2022 - 2026 14

3.4 S.1.3 Cartographie des îlots de chaleur dans les zones urbanisées du canton et conseil en adaptation 15

3.4.1 Description de la mesure 15

3.4.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026 15

3.4.3 Actions 2021 15

3.4.4 Perspectives 2022 - 2026 15

3.5 S.2.2 Soutien à la surveillance des vecteurs de maladies infectieuses favorisées par les changements climatiques 16

3.5.1 Description de la mesure 16

3.5.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 16

3.5.3 Actions 2021 16

3.5.4 Perspectives 2022 - 2026 16

3.6 Mesure S.5.5 Adaptation aux changements climatiques dans les écoles 16

3.6.1 Description de la mesure 16

3.6.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 16

3.6.3 Réalisations de la mesure 2021 17

3.6.4 Perspectives 2022 - 2026 17

3.7 Mesure S.5.6 Réalisation de mesures visant à améliorer le confort estival dans les bâtiments 17

3.7.1 Description de la mesure 17

3.7.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 17

3.7.3 Réalisations 2021 17

3.7.4 Perspectives 2022 - 2026 18

3.8 Mesure S.5.10 Réalisation de mesures d'accompagnement vers une agriculture résiliente aux changements climatiques 18

3.8.1 Description de la mesure 18

3.8.2 Buts de la mesure 2021 - 2026 18

3.8.3 Réalisations 2021 18

3.8.4 Perspectives 2022 - 2026 18

3.9 M.1.1 Sensibilisation au transfert modal 19

3.9.1 Description de la mesure 19

3.9.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 19

3.9.3 Réalisation 2021 19

3.9.4 Perspectives 2022 - 2026 19

3.10 M.3.2 Suppression de l'avantage donné à la voiture lors des déplacements du personnel de l'Etat 20
3.10.1 Description de la mesure 20
3.10.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 20
3.10.3 Réalisations 2021 20
3.10.4 Perspectives 2022 - 2026 20
3.11 M.4.1 Taxation des véhicules légers fortement émetteurs 20
3.11.1 Description de la mesure 20
3.11.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 20
3.11.3 Réalisations 2021 21
3.11.4 Perspectives 2022 - 2026 21
3.12 M.4.2 Encouragement à la mise en place de bornes de recharge pour voitures électriques 21
3.12.1 Description de la mesure 21
3.12.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026 21
3.12.3 Réalisations 2021 21
3.12.4 Perspectives 2022 - 2026 22
3.13 M.4.3 Encouragement à l'immatriculation de véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène ou dotés d'une motorisation hybride 22
3.13.1 Description de la mesure 22
3.13.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 22
3.13.3 Réalisations 2021 22
3.13.4 Perspectives 2022 - 2026 22
3.14 E.3.2 Limitation de la température de chauffage des locaux de l'Etat 22
3.14.1 Description de la mesure 22
3.14.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 22
3.14.3 Réalisations 2021 23
3.14.4 Perspectives 2022 - 2026 23
3.15 E.5.1 Réduction des émissions de GES des stations d'épuration (STEP) 24
3.15.1 Description de la mesure 24
3.15.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 24
3.15.3 Réalisations 2021 24
3.15.4 Perspectives 2022 - 2026 24
3.16 A.2.2 Récupération de chaleur pour les séchoirs en grange 24
3.16.1 Description de la mesure 24
3.16.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026 25
3.16.3 Réalisations 2021 25
3.16.4 Perspectives 2022 - 2026 25
3.17 A.2.4 Promotion de circuits courts et soutien à la consommation locale 25
3.17.1 Description de la mesure 25
3.17.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026 25
3.17.3 Réalisations 2021 26
3.17.4 Perspectives 2022 - 2026 26
3.18 A.5.1 Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg 26
3.18.1 Description de la mesure 26
3.18.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 26
3.18.3 Réalisations 2021 26
3.18.4 Perspectives 2022 - 2026 27
3.19 C.2.1 Soutien à la Fondation Carbon Fri et encouragement aux entreprises à effectuer un bilan carbone 27
3.19.1 Description de la mesure 27
3.19.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 27
3.19.3 Réalisations 2021 27
3.19.4 Perspectives 2022 - 2026 28
3.20 C.2.4 Soutien au tourisme local et aux produits du terroir 28
3.20.1 Description de la mesure 28
3.20.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 28
3.20.3 Réalisations 2021 28
3.20.4 Perspectives 2022 - 2026 29
3.21 C.3.1 Renforcement des investissements et des flux financiers en faveur du climat 30
3.21.1 Description de la mesure 30
3.21.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 30
3.21.3 Réalisations 2021 30

3.21.4 Perspectives 2022 - 2026 30
3.22 T.1.3 Accompagnement au changement (sensibilisation et engagement) 30
3.22.1 Description de la mesure 30
3.22.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 30
3.22.3 Réalisation 2021 31
3.22.4 Perspectives 2022 - 2026 31
3.23 T.4.1 Base légale 31
3.23.1 Description de la mesure 31
3.23.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026 31
3.23.3 Réalisation 2021 31
3.23.1 Perspectives 2022 - 2026 32
3.24 T.6.1 Réalisation d'un projet pilote pour un bâtiment adapté aux enjeux climatiques 32
3.24.1 Description de la mesure 32
3.24.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 32
3.24.3 Réalisations 2021 32
3.24.4 Perspectives 2022 - 2026 32
3.25 T.6.2 Soutien au concours « Le climat et moi » 32
3.25.1 Description de la mesure 32
3.25.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 32
3.25.3 Réalisations 2021 33
3.25.4 Perspectives 2022 - 2026 33
3.26 T.6.3 Assurer le fonctionnement et la mise en œuvre du Plan Climat cantonal 33
3.26.1 Description de la mesure 33
3.26.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026 34
3.26.3 Réalisations 2021 34
3.26.4 Perspectives 2022 - 2026 34
4 Conclusion 35
4.1 Forces de la mise en œuvre du PCC 35
4.2 Pistes d'amélioration 35
A1 Listes des abréviations et acronymes 37

1 Introduction

Afin de contribuer à la protection du climat et au respect de l'objectif général formulé dans l'Accord de Paris sur le climat (contenir le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2° C, et poursuivre les efforts pour le limiter à 1,5° C), le Conseil d'Etat fribourgeois a défini en 2019 deux objectifs pour sa politique climatique :

> assurer les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques ;

> sortir de la dépendance aux énergies fossiles et réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 50 % d'ici à 2030. À l'horizon 2050, le canton de Fribourg veut contribuer à l'objectif zéro émission nette (les émissions de GES résiduelles ne devront pas dépasser ce que les réservoirs, ou puits de carbone, sont capables d'absorber).

Le Plan Climat cantonal est l'instrument principal dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie en matière climatique et les moyens de mise en œuvre. Il coordonne, soutient et renforce les politiques et les stratégies sectorielles et intersectorielles qui contribuent à l'atteinte des objectifs de réduction et d'adaptation aux changements climatiques. La mise en œuvre des mesures du PCC de première génération a commencé en 2021 et se déroulera jusqu'en 2026. Ce plan d'action s'articule en deux volets : adaptation et atténuation, 8 axes stratégiques (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et 115 mesures.

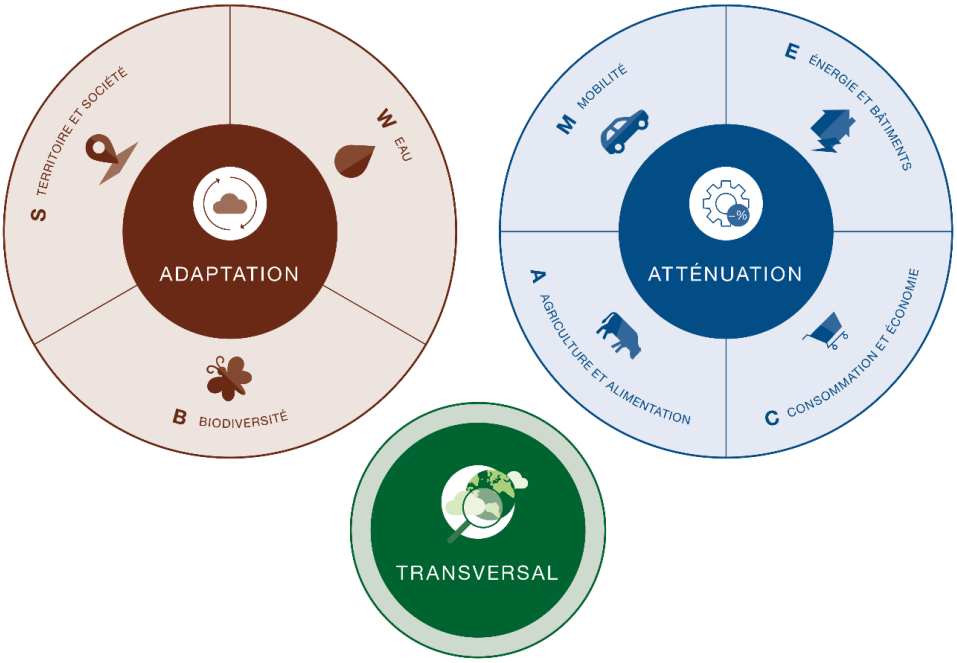


Figure 1 : représentation des 8 axes stratégiques du PCC. Source : Etat de Fribourg, 2021.

Afin d'évaluer la réalisation des objectifs climatiques et après une première analyse réalisée en 2019 (données de 2017), un bilan carbone des émissions de GES du canton de Fribourg sera effectué environ tous les 5 ans. Le prochain bilan sera établi en 2025 (données de 2023), et permettra d'évaluer le degré d'alignement des résultats par rapport à la trajectoire de réduction des émissions souhaitées (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

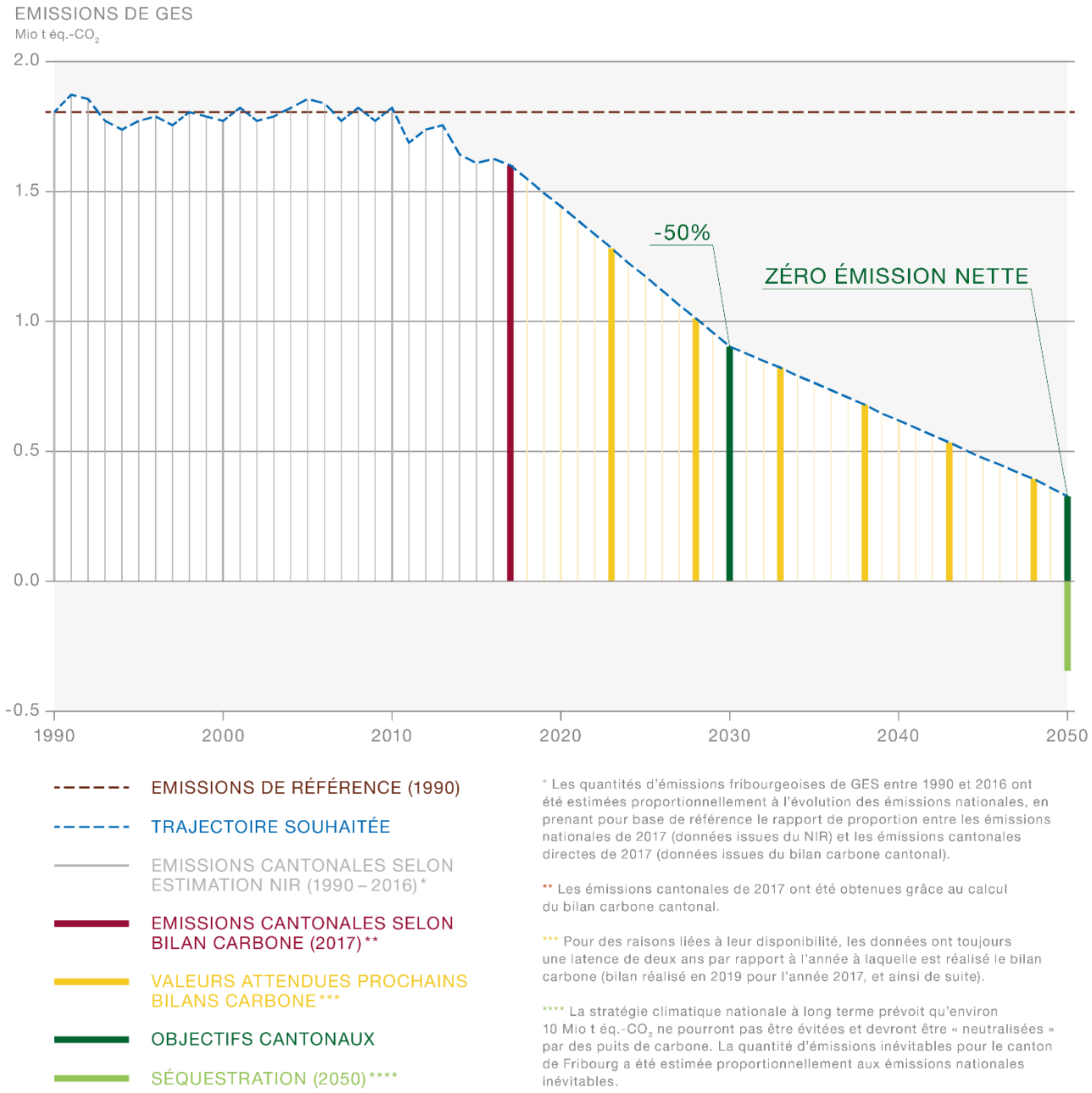


Figure 2 : Évolution des émissions cantonales directes de GES entre 1990 et 2017 et trajectoire à suivre pour atteindre les objectifs visés par le Conseil d'Etat. Source : Etat de Fribourg, 2021.

Le PCC et son catalogue de mesures concrétisent et renforcent la stratégie climatique cantonale au-delà des différentes mesures favorables au climat déjà prises ou prévues dans les politiques sectorielles de l'Etat. Les 115 mesures qui le composent sont divisées en six types différents : « Connaissances et communication » ; « Encouragement » ; « Exemplarité de l'Etat » ; « Législation » ; « Projets sectoriels » et « Projets pilotes ».

La mise en œuvre des mesures du PCC de 1ère génération a été initiée en 2021 avec 26 mesures anticipées (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) qui ont pu être démarrées dans chacun des axes stratégiques. Le présent rapport a pour objectif de présenter ces mesures, leurs objectifs pour l'année écoulée ainsi que pour l'entier de la mise en œuvre et, enfin, de faire état de leur avancement.

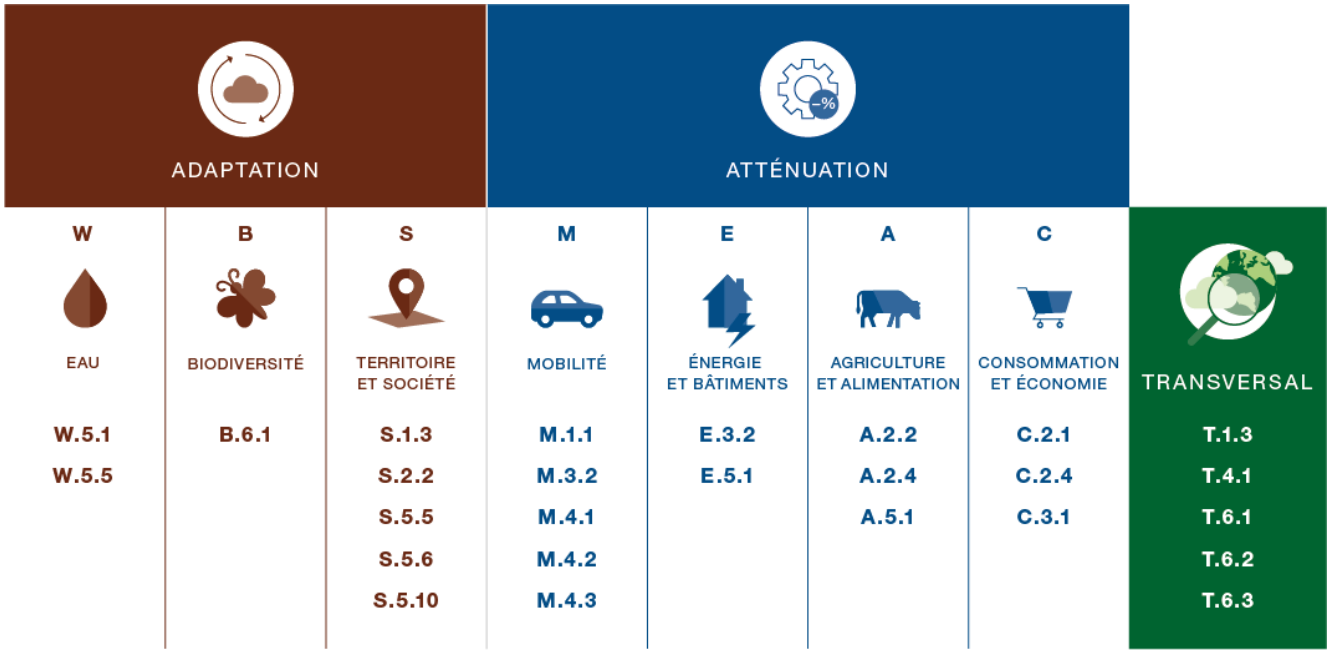


Figure 3 : Les vingt-six mesures anticipées démarrées en 2021. Source : Etat de Fribourg, 2021

2 Vue d'ensemble

2.1 Suivi du financement

Dépense du budget 21	Dépense crédit d'engagement 21-26

En juin 2021, le Grand Conseil (GC) a voté un crédit d'engagement de 22,8 mio. afin de financer l'entier de la mise en œuvre du PCC sur la période de 2021 à 2026. Pour la première année de mise en œuvre, les dépenses totales se sont élevées à 1 368 848 francs.

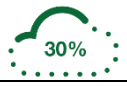
Le financement du PCC se fait par le budget ordinaire de l'Etat. Une partie des montants accordés au PCC pour 2021 a toutefois été financée par le Plan de relance de l'économie fribourgeoise présenté par le Conseil d'Etat (CE) suite à la deuxième vague de COVID-19. L'enveloppe accordée pour 2021 et 2022 se monte à 540'000 frs. Les 26 mesures prévues dans ce plan de relance touchent la construction, la mobilité et l'énergie, la compétitivité des entreprises, la formation, la consommation, le tourisme, l'agriculture, la culture et le sport. Ce sont ainsi 7 mesures du PCC (A.2.2, A.2.4, A.5.1, C.2.4, E.5.1, S.5.6, T.6.1) qui se sont vues allouer, en 2021, des budgets issus du Plan de relance qui se terminera à la fin de 2022.

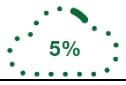
Le texte d'accompagnement du crédit d'engagement du PCC indique que le montant de 22,8 mio. comprend non seulement la mise en œuvre des mesures mais également les ressources nécessaires à leur réalisation et à leur suivi. Afin d'assurer cette mission ce sont quelques 300 000 frs. qui ont permis de financer des postes auxiliaires dans différentes Directions en 2021.

2.2 Appréciation globale de la mise en œuvre

L'enveloppe accordée pour la première année de mise en œuvre a permis de démarrer 26 mesures dites « urgentes ». Le tableau ci-dessous récapitule les appréciations globales pour l'état d'avancement sur l'année 2021 ainsi que sur l'entier de la mise en œuvre pour la période 2021-2026. Ces appréciations sont échelonnées par paliers de 5%. L'appréciation de 100% indique que les objectifs pour l'année 2021 ont été entièrement atteints, au contraire, 0% indique que la mesure a été abandonnée au cours de l'année. A noter qu'il s'agit d'une appréciation globale donnée à titre indicatif.

Mesures	Etat d'avancement 2021	Etat sur l'entier de la mise œuvre 2021-2026
W.5.1 Prise en compte des scénarios climatiques dans les projets d'aménagement et d'entretien des cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation)		
W.5.5 Mise en œuvre d'actions visant à limiter les apports de polluants dans les milieux récepteurs vulnérables en période d'étiage		
B.6.1 Réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes		
S.1.3 Cartographie des îlots de chaleur dans les zones urbanisées du canton et conseil en adaptation		

S.2.2 Soutien à la surveillance des vecteurs de maladies infectieuses favorisées par les changements climatiques		
S.5.5 Adaptation aux changements climatiques dans les écoles		
S.5.6 Réalisation de mesures visant à améliorer le confort estival dans les bâtiments		
S.5.10 Réalisation de mesures d'accompagnement vers une agriculture résiliente aux changements climatiques		
M.1.1 Sensibilisation au transfert modal		
M.3.2 Suppression de l'avantage donné à la voiture lors des déplacements du personnel de l'Etat		
M.4.1 Taxation des véhicules légers fortement émetteurs		
M.4.2 Encouragement à la mise en place de bornes de recharge pour voitures électriques		
M.4.3 Encouragement à l'immatriculation de véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène ou dotés d'une motorisation hybride		
E.3.2 Limitation de la température de chauffage des locaux de l'Etat		
E.5.1 Réduction des émissions de GES des STEP		
A.2.2 Récupération de chaleur pour les séchoirs en grange		
A.2.4 Promotion de circuits courts et soutien à la consommation locale		
A.5.1 Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg		
C.2.1 Soutien à la Fondation Carbon Fri et encouragement aux entreprises à effectuer un bilan carbone		
C.2.4 Soutien au tourisme local et aux produits du terroir		
C.3.1 Renforcement des investissements et des flux financiers en faveur du climat		
T.1.3 Accompagnement au changement (sensibilisation et engagement)		
T.4.1 Base légale cantonale pour le climat		

T.6.1 Réalisation d'un projet pilote pour un bâtiment adapté aux enjeux climatiques		
T.6.2 Soutien au concours « Le climat et moi »		
T.6.3 Assurer le fonctionnement et la mise en œuvre du Plan Climat cantonal		

3 Mise en œuvre des mesures 2021

3.1 W.5.1 Prise en compte des scénarios climatiques dans les projets d'aménagement et d'entretien des cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation)

Etat 21	21-26

3.1.1 Description de la mesure

La mesure W.5.1 entend soutenir l'intégration des scénarios climatiques et hydrologiques dans les projets d'aménagement et d'entretien des eaux, afin que ces derniers soient adaptés au mieux aux conditions climatiques changeantes et à l'évolution des régimes hydrologiques ainsi qu'aux risques en lien avec le climat. La mesure prévoit également d'établir des recommandations à l'intention des porteurs de projets (communes, bureaux d'études, ingénieur-e-s en aménagement de cours d'eau et spécialistes en écologie aquatique), que ce soit dans le domaine de la protection contre les crues ou sur la thématique de l'écologie aquatique.

3.1.2 Objectifs 2021 - 2026

Sur l'entier de la période de mise en œuvre, l'objectif principal de la mesure W.5.1 est d'évaluer et d'analyser les effets du changement climatique sur les eaux du canton et de comprendre comment ceux-ci peuvent affecter les projets d'aménagement et d'entretien des eaux dans le but de les rendre durables et résilients.

Dans un premier temps, les scénarios climatiques et hydrologiques du canton et des bassins versants sont connus et mis à disposition. Ensuite, basé sur l'évolution du climat et de l'hydrologie, les conséquences de ces scénarios et les besoins d'adaptation sur les activités d'aménagement et d'entretien des eaux sont identifiés et définis. Enfin, des recommandations sont publiées et mises à disposition des porteurs de projets.

Une coordination et des synergies sont établies avec d'autres mesures du Plan Climat cantonal (mesure W.1.1 Evaluation des conséquences des scénarios Hydro-CH2018, W.5.3 Soutien à la réalisation de mesures d'entretien des cours d'eau, B.5.3 Soutien aux projets de revitalisation de cours d'eau, S.5.4 Prise en compte des changements climatiques dans la protection contre les dangers naturels liés à l'eau).

3.1.3 Actions 2021

Lors de la première année, il a été décidé en premier lieu de développer les scénarios climatiques et hydrologiques à l'échelle du canton et des bassins versants. Cela est prévu par la mesure W.1.1 mais celle-ci n'a pas été retenue dans les mesures 2021 du Plan Climat cantonal. Le démarrage de la mesure W.1.1 a donc eu lieu en 2021 par le biais de la mesure W.5.1. La distinction entre les deux mesures sera à nouveau faite à partir de 2022.

Les scénarios climatiques CH2018 et hydrologiques Hydro-CH2018 ont été étudiés par le SEn dès qu'ils ont été publiés par la Confédération en mars 2021. Les principaux effets des changements climatiques sur les eaux suisses et du canton ont été recensés et identifiés (évolution des débits des eaux, pénuries d'eau estivales, hausse du potentiel de danger, vie aquatique en difficulté en raison des hausses de température de l'eau).

Sur cette base, un cahier des charges a été établi par le SEn et un mandat a été attribué à un bureau spécialisé en hydrologie qui a pour objectif de développer et de transposer les scénarios climatiques et hydrologiques à l'échelle des bassins versants du canton (Projet CC-HydroFR). Cette démarche va permettre de donner plus de détails et de précisions sur les effets des changements climatiques sur le canton, sur ses eaux et sur la meilleure façon de s'adapter en termes d'aménagement et d'entretien des eaux.

Les premières phases du mandant ont permis de préparer les données climatiques et hydrologiques pour le canton de Fribourg en considérant les différents scénarios d'émissions (RCP 2.6, RCP 4.5 et RCP 8.5), des résolutions surfaciques détaillées (2 km par 2 km) du canton et de ses bassins versants et d'un horizon temporel allant de 1981 à 2099. De nombreuses chaînes de simulation ont été générées et calculées.

Un atelier d'échanges et de travail avec les services cantonaux concernés a également été mené en fin d'année par le SEn et le bureau mandaté. Celui-ci a permis d'informer globalement sur les scénarios climatiques et hydrologiques, de discuter des scénarios simulés et finalement de recenser les préoccupations des autres services qui travaillent dans le domaine de la gestion des eaux par rapport aux effets du changement climatique. Sur cette base, des indicateurs climatiques et hydrologiques d'évolution peuvent être définis et seront utilisés pour définir les conséquences sur les eaux.

3.1.4 Perspectives 2022 - 2026

Pour 2022 et les années suivantes de la mise en œuvre de la mesure W.5.1, et en exploitant les futurs résultats du mandat d'établissement des scénarios climatiques et hydrologiques à l'échelle du canton et des bassins versants, il est prévu dans un premier temps d'identifier les principales conséquences de ces scénarios et les besoins d'adaptation sur les activités d'aménagement et d'entretien des eaux. Concrètement, il s'agira de définir dans quelles mesures des adaptations devront être prises pour les aspects de protection contre les crues (cas de surcharge, débits de dimensionnement, prise en compte du risque, réservation de couloirs d'évacuation, etc.) et de l'écologie des eaux (morphologie proche de l'état naturel, espèces-cibles, température de l'eau, ombrage, etc.). Dans un deuxième temps, des recommandations seront élaborées et publiées à l'intention des porteurs de projets (communes, bureaux d'études, ingénieur-e-s en aménagement de cours d'eau et spécialistes en écologie aquatique).

3.2 W.5.5 Mise en œuvre d'actions visant à limiter les apports de polluants dans les milieux récepteurs vulnérables en période d'étiage

Etat 21	21-26

3.2.1 Description de la mesure

La mesure W.5.5 prévoit la mise en place d'actions pour traiter et limiter les polluants à la source, permettant ainsi de diminuer la quantité de polluants arrivant dans les milieux récepteurs et de limiter ainsi l'ampleur des pollutions, particulièrement en période d'étiage (sécheresse). Dans certains cas critiques, les points de déversement sont déplacés afin de préserver les milieux. La mesure prévoit également la mise en œuvre d'actions visant à limiter les apports directs et diffus de polluants dans les milieux récepteurs vulnérables et à les protéger globalement contre les apports de polluant pendant la période d'étiage.

3.2.2 Objectifs 2021 - 2026

La mesure W.5.5 a pour objectifs de réduire les apports directs et diffus de polluants dans les milieux récepteurs vulnérables en période d'étiage et d'améliorer la qualité des eaux souterraines en diminuant les teneurs en pesticides et métabolites. La mesure est ainsi subdivisée en deux volets :

1) La réalisation d'une étude limnologique sur le fonctionnement du lac de Schiffenen (flux de température, cycle de nutriments, durée de rétention de l'eau, biomasse, etc.) qui vise à comprendre les raisons de la diminution de l'oxygène dans le lac et étudier ensuite des mesures envisageables (aération au barrage, nouvelle prise d'eau, ...) pour réduire la mortalité piscicole observée en aval du barrage. La réalisation de cette étude devrait s'étaler sur une période de 3 ans (2021-2023).

2) La réalisation du projet « Zu » qui vise à améliorer la qualité des eaux souterraines en diminuant les teneurs en pesticides et métabolites, au moyen de projets au sens de l'art. 62a LEaux ou de l'art. 47 OEaux impliquant la délimitation de plusieurs aires de projet et au minimum durant 10 à 12 ans.

3.2.3 Actions 2021

En 2021, la mesure W.5.5 a permis les réalisations suivantes dans les deux volets :

1) Une étude a été réalisée par l'EAWAG dans le but de connaître au mieux le fonctionnement du lac de Schiffenen. Elle a permis, notamment, de mettre en avant un apport important de nutriments dans le lac. Afin d'estimer et de modéliser cet apport, un mandat, divisé en 4 phases, a été attribué à SINEF et les résultats sont attendus dans le courant de 2023.
2) L'année 2021 a vu le démarrage d'une étude hydrogéologique d'aire Zu pour un captage d'eau souterraine stratégique du canton afin d'y appliquer, dès 2022, des mesures constructives et d'aménagement du territoire permettant une protection durable de la ressource en eau souterraine.

3.2.4 Perspectives 2022 – 2026

Pour les prochaines années de mise en œuvre, les deux volets de la mesure W.5.5 prévoient les étapes suivantes :

1) Le mandat SINEF devra se poursuivre afin d'estimer les apports dans le lac de Schiffenen, pour l'ensemble des domaines concernés (rejets de STEP, affluents, apports diffus agricoles, etc.). Parallèlement, une étude de variantes est en cours et se poursuivra avec Groupe E afin d'identifier si des mesures techniques sont envisageables dans le but d'augmenter la concentration en oxygène en aval du barrage.
2) Zones Zu : De nouvelles études hydrogéologiques d'aires Zu doivent être conduites selon deux axes. Axe 1 : pour tous les captages stratégiques du canton (classification selon la Plan sectoriel de la gestion des eaux PSGE), et axe 2 : pour les captages importants du canton présentant des concentrations notables en pesticides et métabolites.

Image 1 : Installation d'une sonde dans la Sarine en aval du barrage du lac de Schiffenen permettant la récolte de données

3.3 B.6.1 Réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes

Etat 21	21-26
100%	100%

3.3.1 Description de la mesure

Afin de pallier les effets négatifs des changements climatiques sur les écosystèmes, la mesure B.6.1 prévoit la mise en place d'actions pour renforcer la mise en réseau des biotopes et améliorer l'infrastructure écologique dans les milieux naturels ainsi qu'urbains. Les arbres actuellement plantés en milieu bâti ne sont pas forcément tous adaptés à un climat futur. Pour garantir un patrimoine arboré à long terme, il faut commencer maintenant à planter des essences d'arbres qui vont pouvoir résister dans un climat futur. En général, la plantation d'arbres en milieu urbain aide à connecter les milieux de vie des espèces. Les milieux humides sont les milieux les plus impactés par les changements climatiques. La création de plans d'eau est donc une mesure très importante pour atténuer l'effet de ces changements sur ce milieu et les espèces qui y vivent.

3.3.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure B.6.1 a pour objectif de mettre à disposition des communes un guide d'aide à la plantation d'arbre en milieu bâti. Il s'agit d'établir la liste des arbres à planter en milieu bâti qui sera la base pour toute future plantation d'arbres dans les villes et villages du canton. Le renforcement du patrimoine arboré du canton possède un impact positif sur la biodiversité pour les décennies à venir. La mesure entend également mener à la création de différents plans d'eau permettant de connecter des milieux entre eux.

3.3.3 Actions 2021

En 2021, la mesure B.6.1 a permis d'une part, d'établir une liste des arbres adaptés au climat futur qui sont à planter en milieu bâti et des renseignements sur comment maintenir un patrimoine arboré à long terme. D'autre part, 69 arbres issus de cette liste ont été plantés dans 62 communes qui se sont montrées intéressées par la démarche. Enfin, un nouvel étang a été créé dans la forêt de Bouleyres à côté d'un étang existant, renforçant ainsi la connexion des milieux humides dans cette zone.

3.3.4 Perspectives 2022 - 2026

S'agissant d'un projet pilote, le mesure a pris fin en 2021 et ne sera pas reconduite pour 2022. Toutefois la réalisation effective de la mesure se terminera fin 2022 pour cause de retard pris dans la réalisation de certains travaux.

Image 2 : Agrandissement du biotope dans la forêt de Bouleyres

3.4 S.1.3 Cartographie des îlots de chaleur dans les zones urbanisées du canton et conseil en adaptation

Etat 21	21-26

3.4.1 Description de la mesure

La mesure S.1.3 prévoit d'une part, un soutien à la réalisation de cartes d'îlots de chaleur urbains (ICU) pour les principales zones urbanisées du canton et, d'autres part, des propositions de mesures permettant de réduire ces îlots de chaleur. Une première cartographie en ville de Fribourg a été élaborée en 2020 dans le cadre du projet pilote d'adaptation aux changements climatiques. À la suite de cette étude, une première mesure concrète a été proposée par la Haut Ecole d'Ingénierie et d'Architecture de Fribourg (HEIA). Il s'agit de la construction d'un module DEMO MI2 (pavillon) permettant de rafraichir les centres urbains propices à ces situations d'îlots de chaleur et de sensibiliser la population à cette thématique.

3.4.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026

La mesure S.1.3 a pour objectif général de soutenir les communes face à la problématique des ICU et de soutenir la réalisation de cartographies pour les principales zones urbanisées du canton tout en proposant des mesures de mitigation. La mesure prévoit également de soutenir la construction du module DEMO-MI2 (pavillon climatique) et d'autres projets exemplaires permettant de rafraichir les centres urbains propices aux îlots de chaleurs, de même qu'à sensibiliser la population à cette thématique.

La mesure se compose de deux volets : premièrement, il s'agit de réaliser un projet exemplaire en matière d'urbanisme dans le contexte d'adaptation aux changements climatiques. Ceci dans le but de sensibiliser à ces enjeux, mais aussi de proposer des solutions claires en matière d'aménagement du territoire. L'accent est mis sur la sensibilisation de la population, mais aussi celle des personnes occupant des postes décisionnels et de planification urbaine.

Le second volet de la mesure consiste en la réalisation d'études cartographiques permettant d'identifier les îlots de chaleur urbains, de prévoir leur évolution et d'évaluer l'efficacité et la pertinence des mesures de mitigation envisagées.

3.4.3 Actions 2021

En 2021, la mesure S.1.3 a permis de soutenir la construction du pavillon DEMO-MI2, dont le projet est décrit sur ce lien. En outre, un événement de type Climat Lunch et portant sur les îlots de chaleur a été organisé en mai 2021. Une vidéo explicative sous forme d'interview des responsables de la ville de Fribourg a été également réalisée et diffusée à destination du large public sur la plateforme monplanclimat.fr.ch.

3.4.4 Perspectives 2022 - 2026

Pour les cinq prochaines années, la mesure S.1.3 se concrétisera autour de trois axes principaux. Premièrement, il est prévu de réaliser un fascicule sur les ICU à l'attention des communes (axe 1). L'idée est de sensibiliser ces acteurs majeurs de la planification du territoire à la thématique, tout en les informant sur les moyens d'action tant au niveau règlementaire (règlement communal d'urbanisme) qu'au niveau des mesures de mitigation et de leurs effets. La réalisation de ce fascicule ainsi que sa présentation aux communes cibles devrait intervenir en 2022-2023.

Dans un deuxième temps, pour la période 2024-2026, la mesure s'articulera autour de la réalisation de quelques projets exemplaires, comme, par exemple une revégétalisation de cours d'école (axe 2), et autour de la production de cartographies d'îlots de chaleur à l'échelle des communes qui le souhaitent (axe 3).

Ces trois axes stratégiques – sensibilisation, projets exemplaires et rapport d'expertise – assurent que la mesure S.1.3 soit déployée à l'échelle du canton, touche tous les acteurs concernés et montre la voie en matière d'adaptation aux effets du changement climatique.

3.5 S.2.2 Soutien à la surveillance des vecteurs de maladies infectieuses favorisées par les changements climatiques

Etat 21	21-26

3.5.1 Description de la mesure

La mesure S.2.2 entend soutenir la surveillance des maladies et de leurs vecteurs dont le développement sur le territoire suisse pourrait être favorisé par les changements climatiques.

3.5.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure S.2.2 a pour objectif général de soutenir la surveillance des maladies infectieuses et de leurs vecteurs favorisés par les changements climatiques. La mise en place d'un groupe de travail chargé du suivi de vecteurs (par exemple le moustique-tigre) dans le canton fait également partie des objectifs de la mesure. Elle doit également soutenir le projet intercantonal de monitoring du moustique-tigre.

3.5.3 Actions 2021

En 2021, la mesure S.2.2 a permis de réaliser le suivi du moustique-tigre autour du restoroute de la Gruyère par la pose des pièges, la récolte et l'envoi des échantillons pour analyse. Cette mesure, mise en œuvre au niveau de la Section Climat, est réalisée en collaboration avec le Secteur écologie des vecteurs de l'Institut de microbiologie de la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) qui réalise les analyses avec le soutien du Prof. Daniel Cherix du Réseau Suisse Moustiques.

3.5.4 Perspectives 2022 - 2026

Lors des prochaines années de mise en œuvre il s'agira de définir les modalités et les Services concernés par le suivi du monitoring et en particulier en cas d'intervention. En ce sens un groupe de travail chargé du suivi de vecteurs devra être mis en place conjointement avec le Service du Médecin cantonal et celui de la Santé publique. Un plan d'action en cas de découverte de peuplements de moustiques tigre devra être également mis sur pied avec les Services concernés. En outre, la présence de peuplement ayant été découverte dans les cantons voisins de Vaud et du Valais, il sera nécessaire de dresser la liste de potentiels lieux d'installation du moustique tigre sur le territoire fribourgeois afin d'étendre les zones de monitoring.

3.6 Mesure S.5.5 Adaptation aux changements climatiques dans les écoles

Etat	21-26

3.6.1 Description de la mesure

La mesure S.5.5 prévoit de soutenir la prise en compte des risques liés aux changements climatiques sur la santé des élèves. Ceci dans le cadre de la révision du concept de « Santé à l'école », de son plan d'actions, et de sa mise en œuvre.

3.6.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure S.5.5 a pour objectif général d'intégrer les enjeux climatiques dans le concept de « Santé à l'école ». Par ailleurs, le projet entend également soutenir la mise en œuvre de mesures d'adaptation aux changements climatiques dans des écoles et lieux d'enseignement.

3.6.3 Réalisations de la mesure 2021

En 2021, la mesure S.5.5 a permis les réalisations suivantes :

> soutien à l'accompagnement du Bureau santé à l'école par Bio-Eco, lors des travaux de révision du Concept de « Santé à l'école », afin d'assurer la prise en compte des aspects climatiques. Dans ce cadre, des ateliers participatifs en vue de récolter les éléments nécessaires à la révision du concept de « Santé à l'école » ont été menés ;
> soutien à des classes ou des écoles dans l'élaboration d'une stratégie climatique ;
> soutien à la mise en place de six ateliers d'adaptation aux changements climatiques dans des écoles et lieux d'enseignement (école primaire de Neyruz, école primaire de l'Auge à Fribourg, école primaire de Schmitten, école primaire de Vuadens, Cycle d'Orientation de Pérolles à Fribourg, Cycle d'orientation de Cugy). Un septième atelier est prévu en février 2022.

3.6.4 Perspectives 2022 - 2026

Les ateliers menés en 2021 avec les experts concernant la révision du concept de « Santé à l'école » ont donné lieu à de premières propositions présentées devant le COPIL compétent et déboucheront sur sa validation formelle courant 2022. Quant aux ateliers menés dans les classes pilotes, ils ont donné lieu à des échanges constructifs et permettront, dans le cas de l'école d'Auge notamment, une mise en œuvre durant l'année 2021-2022.

3.7 Mesure S.5.6 Réalisation de mesures visant à améliorer le confort estival dans les bâtiments

Etat 21	21-26
70%	40%

3.7.1 Description de la mesure

La mesure S.5.6 prévoit d'assurer un confort estival optimal à l'intérieur des bâtiments (nouveaux et existants), principalement par la mise en place de mesures passives de refroidissement.

3.7.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

Sur l'ensemble de la mise en œuvre, la mesure S.5.6 prévoit de travailler autant sur le volet bâtiments privés que sur le volet bâtiments publics. En ce qui concerne les bâtiments privés, le projet entend établir une liste de paramètres influençant le confort estival, et d'analyser la manière d'intégrer ces paramètres dans les projets de rénovation ou de construction. En ce qui concerne les bâtiments publics, la mesure cherche à soutenir l'assainissement des bâtiments de l'Etat prioritaires en matière de confort estival. Le projet S.5.6 prévoit également d'établir une charte de bonnes pratiques à destination des utilisateurs et utilisatrices afin d'améliorer le confort estival. Enfin, la mesure a pour objectif d'intégrer des paramètres influençant le confort estival dans le cahier des charges des projets de bâtiments publics neufs ou entièrement rénovés.

3.7.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure S.5.6 a permis les réalisations suivantes :

> établissement d'une liste de paramètres influençant le confort thermique ;
> analyse des bases légales et autres instruments pouvant intégrer des mesures contraignantes ou des recommandations ;
> détermination des bâtiments prioritaires en termes de confort thermique et lancement d'analyses d'un bureau d'ingénieur ;
> visites par des expert-e-s de cinq bâtiments pour une analyse de la problématique de la surchauffe estivale et des moyens passifs et actifs disponibles pour améliorer le confort thermique des occupants sur les différents sites ;
> soumission de deux offres de prestataires pour la réalisation d'actions correctives.

3.7.4 Perspectives 2022 - 2026

La réalisation des travaux devisés en 2021 aura lieu dans le courant de l'année 2022 sur la base de l'offre sélectionnée. Par la suite, une convention pour les utilisateur et utilisatrices des bâtiments publics sera établie afin de mettre en œuvre les recommandations pour l'amélioration du confort estival des bâtiments.

3.8 Mesure S.5.10 Réalisation de mesures d'accompagnement vers une agriculture résiliente aux changements climatiques

Etat 2021	2021-2026

3.8.1 Description de la mesure

La mesure S.5.10 vise à soutenir des mesures d'accompagnement vers une agriculture résiliente aux changements climatiques par le biais d'innovations et de renforcement des capacités adaptatives des exploitations agricoles.

3.8.2 Buts de la mesure 2021 - 2026

Sur l'ensemble du calendrier de mise en œuvre, la mesure S.5.10 entend contribuer à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement vers une agriculture résiliente aux changements climatiques en encourageant notamment le Smart Farming, l'agroforesterie, l'agriculture de conservation des sols, ou encore la sélection d'espèces adaptées. La mesure a également pour objectif de promouvoir une vision globale des besoins en irrigation, en particulier pour assurer un approvisionnement suffisant des cultures et afin de pouvoir décharger les cours d'eau en période de sécheresse. Peu d'exploitants sont conscients des impacts, certains ont toutefois déjà pris des mesures intéressantes. Il s'agit notamment de faire face à des besoins accrus en eau en relation avec le réchauffement climatique. En effet, l'irrigation est particulièrement importante lors de certaines périodes de croissance des plantes pour assurer une production mais aussi pour atteindre la qualité exigée par les consommateurs.

3.8.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure S.5.10 a permis de démarrer une étude devant permettre le maintien d'une ligne de développement cohérente pour les installations d'irrigation.

Cette étude a fait l'objet d'un rapport d'expert « Besoins en eau d'irrigation dans le canton de Fribourg » et est le résultat d'un partenariat fructueux entre les différentes instances concernées, à savoir le service de l'environnement et la section agriculture de Grangeneuve. Elle avait comme principal objectif d'évaluer les besoins en eau d'irrigation et de les comparer aux ressources disponibles en tenant compte des nouveaux scénarios climatiques CH2018 et HYDRO-CH2018. Elle confirme que le canton de Fribourg est sur la bonne voie avec sa stratégie d'irrigation qui est de favoriser les sites de prélèvement dans les lacs ou dans les grands cours d'eau, pour à la fois assurer une source d'approvisionnement en eau fiable et suffisante tout au long de la période de végétation et pour protéger les eaux superficielles.

3.8.4 Perspectives 2022 - 2026

Pour le canton de Fribourg, avec la présence de grands réservoirs d'eau et l'existence de régions à forte proportion de cultures à haute valeur ajoutée, l'irrigation représente un enjeu majeur. Pour la période 2022-2026 il est prévu de mettre l'accent sur les autres axes d'adaptations, par exemple l'adaptation des cultures et des variétés, l'adaptation des pratiques culturales ou la gestion du risque.

Une vision à long terme sera développée parallèlement au soutien à des mesures concrètes pour soutenir directement les agriculteurs dans ce processus d'adaptation et contribuer à renforcer leurs compétences adaptatives.

3.9 M.1.1 Sensibilisation au transfert modal

Etat 21	21-26
70%	20%

3.9.1 Description de la mesure

La mesure M.1.1 prévoit de soutenir des projets de sensibilisation sur l'impact des moyens de transport carbonés (dont l'aviation) et de promotion de la mobilité douce et des transports publics.

3.9.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif général de la mesure M.1.1 sur l'ensemble du calendrier de mise en œuvre est d'encourager le transfert modal dans le canton de Fribourg, en soutenant des actions de sensibilisation sur l'impact des déplacements individuels, ou de promotion de la mobilité douce et des transports publics. Pour 2021-2022, la mesure vise à encourager l'utilisation du vélo en mettant en place une collaboration avec les trois sections fribourgeoises de Pro Senectute, du TCS et de Pro Velo. Grâce à la mise en œuvre du PCC et en accord avec le Plan sectoriel vélo, 300 enfants, adultes et séniors peuvent participer gratuitement dès l'été 2021 aux activités proposées par ces associations (balades à vélo accompagnées, cours de conduite de vélos électriques et cours de conduite enfants-parents). Les objectifs spécifiques pour 2021-2022 sont l'augmentation de l'offre (nombre de cours et balades, lieux), et l'augmentation du nombre de participants aux cours et balades ; une meilleure visibilité des offres proposées par les trois associations ; une augmentation de la pratique du vélo dans le canton de Fribourg.

3.9.3 Réalisation 2021

En 2021, la mesure M.1.1 a permis les réalisations suivantes :

> mise en place de la collaboration avec les trois sections fribourgeoises de Pro Senectute (balades à vélo accompagnées), TCS (cours de conduite de vélos électriques) et Pro Velo (cours de conduite enfants-parents) ;
> ouvertures de nouveaux lieux de cours et balades vélo via les trois associations et mise en place de la gratuité de certains cours ;
> réalisation de capsules vidéo pour la promotion des cours et balades en 2022

3.9.4 Perspectives 2022 - 2026

La mise en œuvre de la mesure M.1.1 visera les mêmes objectifs en 2022 qu'en 2021, à savoir promouvoir l'utilisation du vélo dans le canton. La collaboration avec les sections fribourgeoises de Pro Senectute, du TCS et de Pro Velo continuera au printemps. Par la suite, la promotion du vélo devrait viser en particulier les écoliers. La mesure M.1.1 n'étant, à l'origine, pas restreinte à la mobilité douce, les années 2023 à 2026 pourraient aussi s'orienter vers l'encouragement à l'utilisation des transports publics ou la sensibilisation sur l'impact des moyens de transport carbonés.

Image 3 : Sensibilisation au transfert modal

3.10 M.3.2 Suppression de l'avantage donné à la voiture lors des déplacements du personnel de l'Etat

Etat 21	21-26

3.10.1 Description de la mesure

La mesure M.3.2 étudie la possibilité de mettre en place une tarification unique basée sur les kilomètres des déplacements professionnels, et non sur le mode de transport utilisé, lors de la révision de l'arrêté sur les places de stationnement pour le personnel de l'Etat. Cette mesure prévoit également de mobiliser d'autres instruments (ordonnance, directive, subvention de l'AG, demi-tarif offert, mise à disposition de vélos ou vélos électriques, etc.) pour inciter le personnel de l'Etat à utiliser la mobilité douce ou les transports publics.

3.10.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif général de la mesure M.3.2 est de favoriser largement la mobilité douce (vélo, transports publics et marche) lors des déplacements professionnels du personnel de l'Etat, dans le cadre de la révision de l'arrêté sur les places de stationnement de l'Etat.

3.10.3 Réalisations 2021

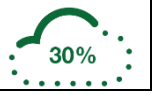
En 2021, la mesure M.3.2 a permis d'évaluer la faisabilité de favoriser plus largement la mobilité douce dans le cadre de la révision de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) et du règlement du personnel de l'Etat (RPers).

3.10.4 Perspectives 2022 - 2026

La suite de la mise en œuvre de la mesure M.3.2 s'oriente comme suit :

> intégration de la Section Climat (un-e représentant-e) au groupe de travail Plans de mobilité ;
> discussion dans le cadre du Groupe de travail de la révision de l'arrêté sur le stationnement et notamment sur l'intégration de l'encouragement au déplacement en mobilité douce et transports publics ;
> identification avec le Groupe de travail des perspectives d'intégration, dans d'éventuelles nouvelles directives ou arrêtés relatifs à la LPers, de l'avantage donné à la mobilité douce et l'utilisation des transports publics lors des déplacements du personnel de l'Etat.

3.11 M.4.1 Taxation des véhicules légers fortement émetteurs

Etat 21	21-26
	

3.11.1 Description de la mesure

La mesure M.4.1 a comme objet la taxation des véhicules légers (< de 3,5 tonnes) fortement émetteurs de GES dans le cadre de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR). La nouvelle loi sur l'imposition des véhicules (LIVAR) est entrée en vigueur le 01.01.2022. Les véhicules légers sont imposés selon un tarif fortement progressif en fonction de la puissance. Seules les motorisations hybrides, à gaz, électriques ou hydrogènes ainsi que les véhicules avec une étiquette Energie A bénéficient d'une réduction fiscale (art. 11 LIVAR).

3.11.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

Etant donné que le Grand Conseil a adopté la révision de la LIVAR le 11.02.2021 (entrée en vigueur le 01.01.2022), de futures modifications ne sont pas prévues à moyen terme. L'objectif de la mesure M.4.1. est ainsi pleinement atteint.

3.11.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure M.4.1 a permis les réalisations suivantes :

> la décision du Grand Conseil en février 2021 a montré ses premiers effets. L'effectif des voitures hybrides et électriques a progressé de 60 % et correspond à 6,3 % de l'ensemble du parc. Au 30 septembre 2021, 12 161 unités étaient en circulation alors qu'au 30 septembre 2020, l'effectif s'élevait à 7601 unités.
> dans le cadre du Climathon Fribourg du 24-25 septembre 2021, un défi proposait aux participant-e-s de réfléchir à des solutions innovantes sur le changement de comportement dans ses habitudes de mobilité ;
> les perspectives d'intégrations dans la mesure M.4.1 du projet de l'équipe lauréate du défi précité (MyOCN - FriCar) ont été évaluées.

3.11.4 Perspectives 2022 - 2026

Il s'agira de suivre l'évolution du parc des véhicules légers ces prochaines années, en particulier l'évolution du nombre de véhicules répondant aux critères de l'art. 11 LIVAR. Comme indiqué ci-dessus, la révision de la LIVAR étant entrée en vigueur au 1er janvier 2022, la mesure a pris fin en 2021.

3.12 M.4.2 Encouragement à la mise en place de bornes de recharge pour voitures électriques

Etat 21	21-26

3.12.1 Description de la mesure

La mesure M.4.2 a pour ambition d'intégrer un mécanisme d'encouragement à la mise en place de bornes de recharge pour les véhicules électriques dans les communes, chez les particuliers et sur les terrains de l'Etat, et d'assurer un approvisionnement pour des soutiens financiers.

3.12.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026

L'objectif de la mesure M.4.2 est d'encourager et soutenir la mise en place de bornes de recharge pour voitures électriques, notamment par des mécanismes de soutien financier. Dans un premier temps, la mise en œuvre de la mesure porte sur l'analyse d'emplacements adéquats (places visiteurs des bâtiments de l'Etat accessibles au public) où des bornes de recharge peuvent être installées. Ce diagnostic s'effectue en fonction des portefeuilles immobiliers du canton. En 2021, ce travail a principalement porté sur deux premiers portefeuilles. Dans cette phase pilote, deux premiers emplacements ont été sélectionnés pour la mise en place de bornes de recharge (Collège du Sud à Bulle et bâtiment de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF à Fribourg). En vue du développement potentiel des infrastructures de recharge, l'analyse de nouveaux emplacements pour l'installation de bornes s'étendra aux autres portefeuilles immobiliers de l'Etat.

3.12.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure M.4.2 a permis les réalisations suivantes :

> analyse des emplacements de parking disponibles pour les visiteurs et collaborateurs/trices de l'Etat (deux portefeuilles immobiliers) ;
> planification de la mise en place de 4 bornes de recharge pour voitures électriques, dont deux sur le site du Collège du Sud et deux sur le site du bâtiment de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle à Fribourg. Pour ce dernier, des tubes en attente seront mis en place pour permettre l'installation facilitée de futures stations de recharge supplémentaires. Sur les deux sites, les travaux devront démarrer entre les mois de février et mars 2022.

3.12.4 Perspectives 2022 - 2026

L'analyse de nouveaux emplacements adéquats (accessibles au public) pour la mise en place de bornes de recharge sera portée sur les autres portefeuilles immobiliers de l'Etat. L'utilisation des quatre premières bornes installées pendant la phase pilote sera également étudiée, en vue de l'optimiser (p. ex. amélioration de l'accessibilité, de la communication). En parallèle, il conviendra d'identifier d'autres mécanismes de financement pour l'installation des bornes de recharge complémentaires au PCC, notamment en lien avec la loi sur le CO_2 révisée.

3.13 M.4.3 Encouragement à l'immatriculation de véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène ou dotés d'une motorisation hybride

Etat 21	21-26
100%	90%

3.13.1 Description de la mesure

À la suite de la révision de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR) et pour des révisions ultérieures, il s'agit d'évaluer l'impact des allégements fiscaux pour les détenteurs de véhicules électriques, hybrides et à hydrogène.

3.13.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

Etant donné que le Grand Conseil a adopté la révision de la LIVAR le 11.02.2021 (entrée en vigueur le 01.01.2022), de futures modifications ne sont pas prévues à moyen terme. Pour rappel, la révision de la LIVAR vise à encourager davantage l'immatriculation de véhicules dits « propres ». Des réductions sur les tarifs de base sont en effet appliquées pour les véhicules hybrides et à gaz (-15%), les véhicules électriques et à hydrogène (-30%) et pour les véhicules portant l'étiquette-énergie A (-30%). Les réductions sont cumulables (jusqu'à 60%).

3.13.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure M.4.3 a permis de réviser la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR) intégrant l'encouragement à l'immatriculation de véhicules dits « propres » (véhicules hybrides, à gaz, électriques et à hydrogène).

3.13.4 Perspectives 2022 - 2026

Si de nouvelles adaptations de la LIVAR devaient être discutées, la Section Climat (un-e représentant-e) pourrait être intégrée au groupe de travail.

3.14 E.3.2 Limitation de la température de chauffage des locaux de l'Etat

Etat 21	21-26
60%	15%

3.14.1 Description de la mesure

La mesure E.3.2 se consacre à la limitation de la température de chauffage des bâtiments et locaux de l'Etat pendant la saison hivernale.

3.14.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif général de la mesure E.3.2 est d'établir un état des lieux des pratiques en matière de chauffage des bâtiments de l'Etat, ainsi qu'une liste des bâtiments les plus problématiques en termes de température de chauffage.

Sur cette base, ce projet entend mettre en œuvre des améliorations techniques dans les bâtiments sélectionnés. La mesure E.3.2 prévoit également de travailler sur le comportement des utilisateurs et utilisatrices des bâtiments, par le biais de sensibilisation ou d'autres outils (chartre, décret, fiche d'information, etc.).

3.14.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure E.3.2 a permis les réalisations suivantes :

> établissement de l'état des lieux des pratiques en matière de chauffage des bâtiments de l'Etat ;
> établissement d'une liste des bâtiments les plus problématiques en termes de température de chauffage ;
> publication de recommandations sous forme de flyer permettant d'encourager les concierges et professionnel-le-s du bâtiment à la réduction de la température de chauffage des bâtiments de l'Etat ;
> lancement d'une campagne de communication digitale (news sur le site fr.ch, réseaux sociaux : page Facebook du Service de l'environnement, page Linkedin de l'Etat de Fribourg, compte Instagram @monplanclimat_meinklimaplan, plateforme internet monplanclimat.fr.ch) pour sensibiliser à la thématique de la limitation de la température de chauffage auprès des utilisateurs et utilisatrices

3.14.4 Perspectives 2022 - 2026

Le démarrage de la mise en œuvre de mesures techniques dans les bâtiments prioritaires aura lieu dès l'année 2022 avec l'installation de vannes thermostatiques contrôlées à distance dans le bâtiment de la Haute école pédagogique. D'autres interventions dans les bâtiments identifiés dans la liste établie suivront pendant les prochaines années.

Image 4 : Illustration de la campagne « Rajoute une couche ! »

3.15 E.5.1 Réduction des émissions de GES des stations d'épuration (STEP)

Etat 21	21-26

3.15.1 Description de la mesure

La mesure E.5.1 prévoit de réduire les émissions de GES des STEP, notamment en optimisant la production d'énergies renouvelables (biogaz, récupération de chaleur, mini-hydraulique, optimisation des arrivées d'eau, etc.).

3.15.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure E.5.1 prévoit d'élaborer un cahier des charges dans l'optique de réaliser des mesures de réduction des émissions réalisables rapidement, et d'effectuer une phase test de ce cahier des charges auprès d'une STEP. En parallèle, le projet entend également élaborer un cahier des charges pour les STEP régionales afin d'encadrer leur consommation d'énergie (STEP + STAP (stations de pompage) + réseaux). Profitant du renouvellement des STEP du canton de Fribourg, la mesure E.5.1 se fixe également pour objectif d'identifier les potentiels de réduction d'émissions et de guider le renouvellement des STEP vers les meilleures variantes, en encourageant l'optimisation de la consommation d'énergie, l'utilisation intégrale et efficace du biogaz, l'utilisation de la chaleur des eaux usées ou encore l'installation de panneaux photovoltaïques.

3.15.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure E.5.1 a permis les réalisations suivantes :

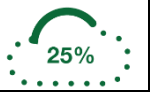
> élaboration d'un catalogue de mesures envisageables en identifiant les mesures d'optimisation immédiatement réalisables et celles nécessitant des études plus approfondies ;
> élaboration d'un cahier des charges pour guider les STEP vers des réductions d'émissions.

En outre, la mesure E.5.1 a permis de créer un outil d'optimisation énergétique simple à mettre en œuvre sous forme d'aide à la décision à destination des détenteurs de STEP.

3.15.4 Perspectives 2022 - 2026

En 2022 l'outil d'optimisation énergétique sera testé de façon pilote sur une STEP (Villars-sur-Glâne). Ensuite, il s'agira de proposer une organisation pour le déploiement de l'outil sur les autres STEP du canton.

3.16 A.2.2 Récupération de chaleur pour les séchoirs en grange

Etat 21	21-26
	

3.16.1 Description de la mesure

La mesure A.2.2 prévoit un soutien financier aux agriculteurs et agricultrices qui récupèrent la chaleur sous toiture ou sous panneaux photovoltaïques pour les séchoirs en grange. Le séchage permet de conserver le fourrage, et la manière de le sécher influence sa valeur nutritionnelle. Pour préserver la qualité, le séchage vise à obtenir rapidement (2 à 4 jours maximum après l'entrée au séchoir) une teneur en matière sèche (MS) de 87 % au moins. L'activité des micro-organismes est alors stoppée et des moisissures ou un échauffement ne sont plus à craindre. L'évaporation de la plus grande partie de l'eau contenue dans un fourrage est réalisée naturellement au champ lors du fanage. Le principe du séchage en grange vient de la capacité de l'air à se charger en eau en traversant le fourrage entré au séchoir à un certain taux d'humidité. Une partie de la chaleur émise par la toiture peut être récupérée pour assurer le séchage : un récupérateur de 100m2 capte environ 12 000 kWh par année, soit l'équivalent de 1200 litres de mazout ainsi économisés. Cette mesure fait partie du paquet de mesures financées par le Plan de relance.

3.16.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026

La mesure A.2.2 a pour objectif d'équiper toutes les installations de séchoirs en grange pouvant être munies d'un système de récupérateur de chaleur d'ici fin 2026.

3.16.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure A.2.2 a permis, dans un premier temps, d'identifier les exploitations pouvant être équipées de systèmes de récupérateur de chaleur fonctionnant aux énergies renouvelables. Lors de cette phase d'identification, le principe de récupération de chaleur a pu être promu. Un communiqué de presse a également été publié afin de faire connaître davantage la possibilité d'un soutien financier. C'est au travers de la rédaction d'une Ordonnance cantonale que la mesure a pu ensuite répondre aux demandes de subventions. Par ce biais, ce sont au total 14 exploitations, réparties sur une grande partie du territoire cantonal, qui ont pu bénéficier d'un soutien financier à l'installation de systèmes de récupérateur de chaleur fonctionnant aux énergies renouvelables.

3.16.4 Perspectives 2022 - 2026

Cette mesure a rencontré un franc succès en 2021, aussi elle se poursuivra en 2022. La version actuelle de l'Ordonnance a été prévue pour couvrir les demandes déposées jusqu'au 28 février 2022. Par ailleurs, des contrôles seront effectués courant 2022 sur minimum 5 installations construites en 2021.

Image 5 : Récupération de chaleur sous toiture pour les séchoirs en grange

3.17 A.2.4 Promotion de circuits courts et soutien à la consommation locale

Etat 21	21-26
70%	15%

3.17.1 Description de la mesure

La mesure A.2.4 entend encourager les circuits courts, la consommation locale (notamment l'achat direct dans les exploitations, les plateformes d'achat de produits locaux, la valorisation des acteurs locaux pour la transformation des produits) et lutter contre le gaspillage alimentaire grâce à des campagnes de sensibilisation, par des subventionnements, ou encore via des collaborations avec des partenaires.

3.17.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026

L'objectif général de la mesure A.2.4 est de favoriser et renforcer un écosystème fribourgeois/lémanique innovant et ouvert autour de la consommation locale, qui place les agriculteurs et agricultrices ainsi que les entrepreneur-e-s de l'alimentation au centre, soutient les jeunes entreprises agricoles et non agricoles et encourage le développement de

nouveaux projets à l'interface entre la recherche et la commercialisation. Cette vision inclut l'implication des pouvoirs publics, des écosystèmes de soutien à l'entreprenariat et à l'innovation, la vulgarisation agricole au service de ces publics cibles et en lien avec ces thématiques pour favoriser des synergies entre eux au niveau intercantonal.

3.17.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure A.2.4 a permis les réalisations suivantes :

> organisation d'un coaching de 3 séances pour la mise en œuvre de 1 des 3 projets fribourgeois qui ont participé à l'appel à projet 2020/21 de Star'Terre ;
> analyse technico-économique du projet sélectionné « de la terre à l'assiette » de l'association FARA ;
> tournage d'une capsule vidéo présentant ce projet de micro-ferme.

3.17.4 Perspectives 2022 - 2026

Les perspectives pour la suite de la mise en œuvre se distinguent en différentes étapes :

> poursuite du coaching du projet « de la terre à l'assiette » et démarrage d'un coaching pour un nouveau projet fribourgeois suite à l'appel à projet 2021/22 de Star'Terre et renforcement de la communication autour des projets accompagnés ;
> organisation d'un événement ;
> développement d'un prototype de plateforme gastronomie par Local Impact ;
> soutien à la réalisation du projet Jardin co-évolutif de Grangeneuve.

3.18 A.5.1 Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg

Etat 21	21-26

3.18.1 Description de la mesure

La mesure A.5.1 entend soutenir l'installation de systèmes de biogaz afin d'optimiser l'utilisation des engrais de ferme et déchets organiques.

3.18.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif de cette mesure est de maintenir et d'optimiser les installations de biogaz agricoles dans le canton de Fribourg qui sont déjà existantes ainsi que de soutenir le développement de nouveaux projets. Sur le long terme, le but de ce projet est d'augmenter les quantités d'engrais de ferme traités dans les installations de biogaz agricoles, afin de réduire des émissions de méthane nocives pour le climat, ainsi que de produire de l'énergie renouvelable dans le but de substituer des énergies fossiles. Lors du stockage à l'air libre des engrais de ferme, du méthane s'échappe de manière incontrôlée dans l'atmosphère. En introduisant ces engrais de ferme (lisier et fumier) dans une installation de biogaz, les émissions de méthane nocives peuvent être transformées en énergie et ne s'échappent plus dans l'atmosphère. Il est prévu que des études soient réalisées en ce sens sur deux ans.

3.18.3 Réalisations 2021

Pour commencer, en 2021 les études suivantes ont été réalisées ou en partie réalisées :

> optimisation de l'utilisation des engrais de ferme pour les installations déjà existantes ;
> réalisation d'une étude de potentiel d'utilisation des engrais de ferme dans le canton ;
> développement des projets de stations-services de biogaz carburant agricoles ;
> réalisation d'une étude sur le portage du biométhane ;

Les études sur l'optimisation des engrais de ferme et le développement de projets de station-service de biogaz agricoles ont pu être terminées. Elles sont constituées chacune d'une partie théorique et d'une partie pratique, analysant les cas concrets d'installations fribourgeoises. Les résultats de ces études sont utiles pour la pratique et

permettent aux installations de biogaz agricole fribourgeoises d'augmenter leur prestation de protection du climat à travers plusieurs options d'optimisation.

En outre, la mesure A.5.1 a permis de créer les produits suivants :

> liste de différentes optimisations possibles pour les installations de biogaz en fonctionnement
> calculs de rentabilité et conditions nécessaires pour la mise en place de ces optimisations
> ligne directrice pour la mise en œuvre de projets de station-service de biogaz carburant

3.18.4 Perspectives 2022 - 2026

Pour 2022, trois autres études sont prévues, également dans le but de faciliter les processus de planification pour les installations de biogaz agricole. Sur le long terme, cette mesure doit permettre à chaque installation de biogaz d'optimiser son utilisation d'engrais de ferme et à de nouveaux projets de voir le jour, que ce soit pour la production d'électricité, de combustible ou de carburant.

3.19 C.2.1 Soutien à la Fondation Carbon Fri et encouragement aux entreprises à effectuer un bilan carbone

Etat 21	21-26
100%	20%

3.19.1 Description de la mesure

La mesure C.2.1 a pour but de soutenir la fondation Carbon Fri et promouvoir cette dernière auprès des entreprises. Cette mesure prévoit également de soutenir les entreprises à s'engager dans la démarche Carbon Fri et à effectuer un bilan carbone.

3.19.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif de la mesure C.2.1 est de soutenir la fondation Carbon Fri dont le but est d'encourager les entreprises à effectuer des bilans carbone par le biais d'une labélisation et ainsi contribuer à soutenir des projets locaux durables. Dans le but d'appuyer sa stratégie de développement, la Fondation Carbon Fri doit développer un calculateur qui englobe l'ensemble de l'évaluation de ses émissions de CO2 et non seulement les déplacements. Elle doit aussi continuer son effort de notoriété en investissant dans la communication et simplifier le processus de labélisation pour lever tous les freins des entreprises. Par ailleurs, elle s'engage à développer des services pour les entreprises labélisées afin de garantir le renouvellement des labélisations. Finalement, elle souhaite démontrer que le concept est extensible aux autres cantons, par le biais de succursale de la Fondation, le siège restant à Fribourg.

Un projet de développement est élaboré en collaboration avec Climate Services. Le travail technique doit être appliqué à une utilisation conviviale de l'outil. Ce projet sera intégré au déploiement du tourisme dans le canton de Fribourg (entre autres). En ce sens, une synergie a été créée entre la mesure C.2.1 et la mesure C.2.4. Carbon Fri oriente ses efforts sur 5 axes : 1. Végétal (forêts-agriculture...) 2. Tourisme - 3. Alimentation & commerce local - 4. Infrastructures/mobilité/industrie - 5. Innovation/Formation & pédagogie.

Deux années pour la mise en route et les déploiements sont nécessaires avant de pouvoir concrètement présenter les développements du calculateur. Une première étape a été franchie en août 2021 avec le lancement du nouveau calculateur pour la partie tourisme/déplacements.

3.19.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure C.2.1 a permis les réalisations suivantes :

> développement de l'outil de calcul CO2 en ligne. Le nouveau calculateur (intégré à la base de données de Climate Services) a été réalisé et mis en ligne pour la partie tourisme/déplacements
> développement de la communication sur les actions effectuées par la fondation (interview, vidéos, communiqué de presse, réseaux sociaux, concours).

3.19.4 Perspectives 2022 - 2026

Carbon Fri va poursuivre ses investissements dans le développement du calculateur afin qu'il devienne général et que tout un chacun puisse réaliser son bilan carbone « complet », tout en le rendant facile d'utilisation et en y intégrant une dimension pédagogique. Aussi, la fondation s'engage à trouver des moyens pour lever les freins qui empêchent les entreprises à s'engager dans la réalisation d'un bilan carbone. Enfin, Carbon Fri souhaite développer des services (amélioration énergétique du processus industriel, bilans de gestion des déchets, plans de mobilité) pour les entreprises labélisées.

3.20 C.2.4 Soutien au tourisme local et aux produits du terroir

Etat 21	21-26
50%	40%

3.20.1 Description de la mesure

La mesure C.2.4 vise à soutenir le tourisme local et les produits du terroir afin de permettre aux habitants et habitantes du canton de Fribourg de profiter de leurs loisirs proches de chez eux et de limiter ainsi les trajets liés aux activités de loisirs.

3.20.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure C.2.4 a pour objectif de soutenir des projets favorisant le tourisme local et les produits du terroir (évitement d'émissions indirectes), de soutenir des projets ayant un impact négatif faible sur le climat (réduction d'émissions directes), et de mettre en avant l'exemplarité des projets favorisant les activités de loisirs bas carbone (communication). Par ailleurs, ce projet vise également à poursuivre et renforcer l'intégration des enjeux climatiques dans la promotion du tourisme local et des produits du terroir et à faciliter l'accès aux destinations en transports publics et mobilité douce. La mesure a également pour objectif une possible quantification des émissions réduites ou évitées grâce aux projets en soutenant l'établissement de bilans carbones pour des excursions, manifestations et autres produits alimentaires afin de guider les choix des hôtes ainsi que des consommateurs et consommatrices.

3.20.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure C.2.4 a été organisée en 4 volets (A à D). Le volet B est partagé en deux sous-projets. Ainsi la mesure a permis de réaliser les étapes suivantes dans le volet A :

> discussion avec les Transports Publics Fribourgeois (TPF) en vue de connaître les projets de développement de nouvelles gares dans le but du lancement d'une étude identifiant les opportunités de mise en tourisme des « hubs » de transports publics (TP) et dans l'attente de développement de projets d'envergure (Maison du Gruyère, Maison Cailler, …) ;
> discussion en vue de la diffusion digitale de l'offre existante sur le réseau des transports publics ;
> coordination avec le Parc Régional Naturel Gruyère-Pays d'en haut (PNR) et Terroir Fribourg ;
> soutien au lancement du label « Swisstainable ».

On peut estimer à 20% l'état d'avancement de volet A. Dans le volet B, le premier sous-projet a permis :

> d'intégrer la communication sur les avantages de solutions multimodales pour des excursions au départ de « hub » (gares trains/bus) dans la campagne de communication d'automne de Fribourg Région ;
> de promouvoir l'établissement de bilans carbones pour les excursions ;
> de promouvoir la « Picnic Box » qui met en avant les produits du terroir fribourgeois ;
> de tester la gratuité des TP pour les personnes séjournant au moins une nuit sur le territoire fribourgeois ;
> de promouvoir les bons Kariyon valorisant le commerce local avec la distribution gratuite de bons de 20.- francs.
> la récolte d'éléments statistiques en vue de la préparation d'un rapport d'impact sur la campagne de communication

Ce premier sous-projet atteint un état d'avancement de 40%. Le second sous-projet, estimé à 50% d'avancement, a quant à lui permis :

> de participer à l'établissement d'un projet de nouvelle Loi sur le tourisme coordonné avec la nouvelle Loi sur la mobilité ;
> le lancement du projet « Plan de relance VTT » avec la réalisation d'un inventaire et d'une communauté d'intérêts ;
> le lancement de discussion avec le Groupe E pour les possibilités d'installation de bornes de recharge pour VTT sur le réseau ;
> le démarrage d'une étude de faisabilité pour l'installation de bornes solaires notamment aux abords des buvettes d'alpages.

Le volet C s'est concentré sur la canalisation des flux touristiques et la sensibilisation autour de cette question. Dans le cadre du volet D, des bilans carbones de produits touristiques et régionaux ont été réalisés et coordonnés par l'association Terroir Fribourg. On peut estimer à 20% l'état d'avancement de ce volet, dans lequel les réalisations suivantes ont eu lieu en 2021 :

> établissement de deux bilans CO2 : un pour les fraises et l'autre pour les asperges. Ces travaux ont été réalisés par la société Projet 21 en collaboration avec Climate Services. Ces travaux ont permis de mettre en lumière l'impact CO2 du transport des produits importés.
> une campagne de communication a été réalisé pour mettre en évidence l'avantage de consommer des produits locaux avec le focus sur l'impact CO2 sur le mode de transport.

3.20.4 Perspectives 2022 - 2026

Les discussions entreprises en 2021 dans le but de réaliser une étude identifiant les opportunités de mise en tourisme des « hubs » de transports publics, voire des transports publics eux-mêmes, pour les activités touristiques et de loisirs, ainsi que les activités en lien avec les produits du terroir devront déboucher sur le lancement concret de cette étude. Une fois la communauté d'intérêt établie, la mise en place de stations de recharge solaire pour E-VTT (vélos tout-terrain électriques), notamment dans des buvettes d'alpage, pourra démarrer. Cela permettra d'améliorer l'impact carbone de la pratique et de canaliser les flux. L'objectif est de disposer d'un réseau établi pour le début de la saison de VTT au printemps 2023.

De plus, les données récoltées lors de la campagne de communication d'automne ont permis d'établir un rapport de l'impact des actions de communication début 2022.

Image 6 : La « picnic box ». Lancement lors de la campagne d'automne en partenariat avec Terroir Fribourg.

3.21 C.3.1 Renforcement des investissements et des flux financiers en faveur du climat

Etat 21	21-26

3.21.1 Description de la mesure

La mesure C.3.1 œuvre au rapprochement des objectifs de l'Accord de Paris en ce qui concerne les investissements de l'État. Actuellement une vingtaine d'entreprises sont identifiées avec un siège de l'Etat au Conseil d'administration. Les représentant-e-s de l'Etat intègrent le Conseil d'administration, tandis que les délégué-e-s sont invités uniquement à l'assemblée générale. Les lettres de mission doivent contenir les objectifs de l'Etat, c'est ici que pourra être intégré le Développement Durable et le climat. Les objectifs sont adressés à la Direction qui règle le rapport entre le représentant ou la représentante et l'entreprise puis les lettres de mission sont rédigées par la Direction.

3.21.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure C.3.1 a pour objectif d'élaborer des lettres de mission pour les représentants et représentantes de l'Etat au sein des conseils des entités de droit public ou de droit privé au capital desquelles il participe, qui intègrent les enjeux climatiques dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance d'entreprise publique.

3.21.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure C.3.1 a permis de développer une liste d'objectifs pour les thèmes de l'environnement et du climat, de l'éthique et de la responsabilité sociale, des finances de l'entreprise, des tâches publiques et de l'économie cantonale.

3.21.4 Perspectives 2022 - 2026

La suite du processus a comme but de rendre opérationnelles les lettres de mission qui intègreront les objectifs climatiques. Il s'agira de :

> établir le modèle des lettres de mission ;
> faire adopter les objectifs et le modèle des lettres de mission par le Conseil d'Etat ;
> instituer une nouvelle procédure uniforme au sein des Directions pour l'établissement des lettres ;
> mettre en place une séance annuelle qui réunit la Direction tutelle, l'AFin et les représentants de l'Etat.

3.22 T.1.3 Accompagnement au changement (sensibilisation et engagement)

Etat 21	21-26

3.22.1 Description de la mesure

La mesure T.1.3 consiste en la mise en place d'outils d'accompagnement au changement pour l'ensemble de la société, à savoir les communes, les entreprises, les écoles, l'administration cantonale et le grand public. Cette mesure prévoit également de coordonner les démarches entreprises par ces acteurs engagés dans la protection du climat.

3.22.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure T.1.3 a pour objectif général de proposer des actions de sensibilisation et d'engagement afin d'accompagner et d'encourager l'ensemble de la société à se tourner vers des comportements favorables à la protection du climat.

3.22.3 Réalisation 2021

En 2021, la mesure T.1.3 a permis les réalisations suivantes :

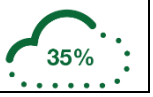
> élaboration d'une stratégie de communication avec le soutien du bureau NewElement ;
> réalisation du dépliant « Objectif zéro émission nette » destiné initialement aux parlementaires et visant à résumer les principaux axes du Plan climat cantonal ;
> climat Lunch no 6 « L'effet îlot de chaleur urbain » le 20 mai 2021, Climat Lunch no 7 « Enseignement et climat, quelles perspectives ? » le 15 juin 2021, Climat Lunch no 8 « Les bâtiments face aux changements climatiques », le 21 octobre 2021 ;
> co-organisation avec le bureau Eqlosion du Climathon Fribourg, les 24 et 25 septembre 2021, un hackathon climatique gratuit de 24 heures non-stop et entièrement en ligne ;
> développement du compte instagram @monplanclimat_meinklimaplan ;
> réalisation d'un nouvel onglet sur la plateforme monplanclimat.fr.ch destiné à fournir aux communes les outils nécessaires à la mise en place d'une stratégie climatique ; réalisation dans ce cadre d'une première interview de la commune de Villars-sur-Glâne qui a été diffusée dans le courant du premier semestre 2022.

3.22.4 Perspectives 2022 - 2026

En 2022, les réalisations suivantes sont prévues :

> adaptation de la plateforme pour répondre aux exigences WCAG (Directives pour l'accessibilité aux contenus Web) avec une mise en conformité de niveau AA ;
> diffusion d'un quizz en collaboration avec les TPF autour de la mobilité électrique ;
> mise en place d'une charte graphique ;
> organisation d'événements, dont un Climat Lunch consacré aux bilans carbone le 10 mars, une rencontre des responsables des mesures (atelier des expert-e-s) et un atelier avec les communes ;
> mise en ligne d'une page consacrée aux mesures du PCC avec la mise en avant de 6 mesures « représentatives » ;
> organisation d'un concours aux fins de promotion de la plateforme ;
> augmentation de la visibilité de la plateforme ainsi que le suivi sur les réseaux sociaux via la publication régulière de contenus.

3.23 T.4.1 Base légale

Etat 21	21-26
	

3.23.1 Description de la mesure

La mesure T.4.1 prévoit l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de la loi cantonale sur le climat telle qu'acceptée suite à la motion Senti-Mutter 2019-GC-44. Cette loi vise notamment à l'ancrage d'une stratégie climatique dans une base légale, à la détermination d'un objectif climatique cantonal et à la mise en place d'un mécanisme de financement des mesures issues de la stratégie.

3.23.2 Objectifs de la mesure 2021 – 2026

L'objectif de la mesure est l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de la loi cantonale sur le Climat ainsi que celle de sa règlementation d'application.

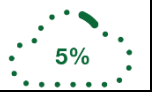
3.23.3 Réalisation 2021

En septembre 2021, le Conseil d'Etat a adopté l'avant-projet de Loi cantonale pour le climat (LClim), qui a ensuite fait l'objet d'une consultation publique de 3 mois jusqu'en décembre de la même année.

3.23.1 Perspectives 2022 - 2026

Une fois le rapport de consultation finalisé, la version consolidée de l'avant-projet de LClim a été présentée au Conseil d'Etat en septembre 2022, avec pour objectif sa soumission au Grand Conseil en décembre 2022. L'avant-projet de règlement d'application devrait être présenté au Conseil d'Etat en mai 2023, avec pour objectif l'entrée en vigueur conjointe de la loi et du règlement à la mi-2023.

3.24 T.6.1 Réalisation d'un projet pilote pour un bâtiment adapté aux enjeux climatiques

Etat 21	21-26
	

3.24.1 Description de la mesure

La mesure T.6.1 prévoit de soutenir la réalisation d'un projet exemplaire en matière de protection du climat et d'adaptation pour l'assainissement d'un bâtiment existant de l'Etat ou lors de la construction d'un nouveau bâtiment.

3.24.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure T.6.1 a pour objectif de soutenir la réalisation (rénovation ou construction) d'un bâtiment exemplaire tant sur le plan énergétique qu'en matière d'adaptation aux changements climatiques. Ce bâtiment devra ainsi avoir un impact carbone faible, assurer un confort des usagers en cas de fortes chaleur et garantir une consommation en eau limitée. Il devra par ailleurs permettre de réduire les risques liés au ruissellement de surface et être favorable à la biodiversité.

3.24.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure T.6.1 a permis les réalisations suivantes :

> choix du projet à soutenir ;
> préparation du concours SIA intégrant les critères de la mesure T.6.1.

3.24.4 Perspectives 2022 - 2026

La phase d'étude intégrant le concours SIA est prévue de 2021 à mai 2023. Quant à la réalisation des rénovations, elles sont prévues de septembre 2023 à août 2024.

3.25 T.6.2 Soutien au concours « Le climat et moi »

Etat 21	21-26

3.25.1 Description de la mesure

La mesure T.6.2 prévoit de soutenir la réalisation de projets élaborés par des classes dans le cadre du concours « Le climat et MOI ».

3.25.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

La mesure T.6.2 a pour objectif de soutenir financièrement les classes fribourgeoises participantes au concours « Le climat et MOI » organisé par Environnement et jeunesse. Le soutien financier apporté par cette mesure a pour objectif de permettre aux classes et élèves de : créer un projet de plus grande envergure, acquérir de nouvelles connaissances scientifiques et techniques (via l'engagement d'un mandataire professionnel) ; augmenter la visibilité des travaux et la participation (clip vidéo).

3.25.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure T.6.2 a permis les réalisations suivantes :

> mise en place d'un mécanisme de soutien financier pour les classes fribourgeoises participantes au concours sur trois niveaux : soutien financier dans la réalisation du projet (matériel, infrastructure, etc.) ; soutien technique ou scientifique via l'engagement d'un mandataire professionnel (coaching, consulting, etc.) ; et soutien financier dans la mise en œuvre du projet à plus grande échelle
> soutien financier à la réalisation de quatre projets de classes fribourgeoises participantes au concours
> réalisation d'une capsule vidéo sur le terrain présentant différents projets réalisés dans le cadre du concours.

3.25.4 Perspectives 2022 - 2026

Etant donné que seule la 18e édition du concours Environnement et jeunesse porte sur le climat, le budget restant pour cette mesure sera réalloué pour l'année 2022-2026 à d'autres actions en lien avec les écoles et le climat.

Image 6 : Visite de l'Abbaye d'Hauterive par les élèves de la classe primée du CO de Jolimont, le 9 juin 2021

3.26 T.6.3 Assurer le fonctionnement et la mise en œuvre du Plan Climat cantonal

Etat 21	21-26
100%	20%

3.26.1 Description de la mesure

La mesure T.6.3 rend possible la mise en œuvre de l'ensemble du PCC en supportant la coordination et la participation aux groupes de travail, en soutenant les chefs et cheffes d'équipes, et en assurant le suivi de l'avancement des travaux, des résultats et de la qualité des mesures mises en œuvre.

3.26.2 Objectifs de la mesure 2021 - 2026

L'objectif de la mesure T.6.3 est de rendre possible la coordination de la mise en œuvre des 115 mesures du PCC. Pour ce faire les ressources et les compétences nécessaires au suivi et à la gestion des différents projets, dans leurs phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi sont mis à disposition, notamment, par la Section Climat. La coordination à différents niveaux (Confédération, cantons, communes) inhérente au PCC fait également partie de la mesure T.6.3

3.26.3 Réalisations 2021

En 2021, la mesure T.6.3 a permis :

> l'engagement de deux collaborateurs au sein de la Section Climat en contrats auxiliaires (total de 1,6 EPT) ;
> l'engagement d'un collaborateur en mandat de tiers (à 0,8 EPT) ;
> la coordination au sein de l'Etat en particulier l'organisation des COPIL. ;
> le soutien et le conseil aux responsables des mesures ;
> la participation aux séances de coordination pilotées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) entre les cantons suisses ;
> la participation aux séances de coordination entre cantons romands ;
> le démarrage de travaux en vue du développement d'un outil de gestion pour la coordination et le monitoring des mesures.

3.26.4 Perspectives 2022 - 2026

Début 2022, le premier atelier des experts et expertes a été organisé. Il avait pour but de réunir toutes les personnes impliquées dans les mesures mise en œuvre en 2022, de favoriser l'échange entre les personnes déjà impliquées en 2021 ainsi que les nouveaux responsables de mesures, tout en permettant le retour sur expériences et l'amélioration des processus de coordination. Il est prévu de réaliser ce type de rencontre annuellement afin de créer du lien entre tous les acteurs et actrices du PCC.

Dès 2022 les travaux préparatoires pour la réalisation d'un outil de gestion dit « cockpit » déjà effectué en 2021 déboucheront sur la réalisation concrète de cet outil informatique au sein de la Section climat et en collaboration avec les Services compétents. Cet outil devra permettre de coordonner (gestion de projet, suivi financier, etc.) et de monitorer (suivi des indicateurs, bases pour les rapports de mise en œuvre) la mise en œuvre des 115 mesures du PCC tout au long de sa durée jusqu'en 2026 et, cas échéant, pour les futures générations du PCC.

Afin d'assurer la coordination des mesures croissantes toute au long de la mise en œuvre, il est également prévu de renforcer l'équipe avec de nouveaux engagements en personnel.

4 Conclusion

4.1 Forces de la mise en œuvre du PCC

La plupart des mesures ont pu atteindre leurs objectifs 2021, soulignant ainsi le bon fonctionnement du processus de lancement, de mise en œuvre et de suivi des projets.

Pour rappel, le PCC est l'instrument principal dont dispose le CE pour définir sa stratégie climatique. Il permet de coordonner et de soutenir les stratégies sectorielles et intersectorielles qui contribuent à l'atteinte des objectifs climatiques du CE, par le biais de son catalogue de mesures. La grande force de la mise en œuvre des mesures du PCC réside dans sa propension à créer des liens entre les métiers et les Services, à les mettre en dialogue, à fédérer, à briser les habitudes du travail en silo et à faire participer de nombreux acteurs et de nombreuses actrices. Cette approche favorise la créativité dans la mise en œuvre de projets en lien avec les mesures et permet de créer des synergies entre celles-ci. L'impact des mesures est ainsi décuplé et a des retombées positives sur la satisfaction des responsables de projets. Il est à souligner que la mise en œuvre des mesures durant cette première phase a été caractérisée, pour la plupart des mesures, par une motivation et un engagement des collaborateurs et collaboratrices intégrés aux équipes de projet.

Les échanges à différents niveaux (Confédération, cantons, communes) permettent d'obtenir une vision globale des enjeux liés à la réalisation de stratégies climatiques et de fédérer les efforts en la matière. L'adhésion des citoyennes et citoyens aux différents projets proposés sur la plateforme Monplanclimat.fr.ch montre également l'importance des mesures transversales de sensibilisation aux enjeux climatiques et d'engagement. L'accueil positif des médias et l'écho dont plusieurs mesures ont pu bénéficier représente des forces supplémentaires. L'importance et la nécessité de mettre en œuvre le PCC ne semble ainsi plus être à démontrer.

4.2 Pistes d'amélioration

La mise en œuvre de certaines mesures se confronte parfois à une certaine réticence de la part de collaborateurs et collaboratrices à s'engager pleinement dans les « projets climat ». Cela peut provenir du manque de ressources humaines au sein des Services concernés pour assumer cette nouvelle mission, ou de la mécompréhension du fonctionnement de la mise en œuvre du PCC et du rôle des collaborateurs et collaboratrices de la Section Climat,. Afin d'améliorer ceci, un atelier « des expertes et experts » sera organisé chaque année, permettant de lever les freins de la mise en œuvre. Des échanges avec les responsables de mesures, il ressort principalement deux éléments qui aideraient à fédérer davantage l'ensemble de l'administration autour des mesures du PCC : améliorer la gouvernance (processus de priorisation budgétaire et de choix des mesures, rôles des différentes parties prenantes, etc.) liée au PCC ; augmenter les ressources humaines dans les Services concernés par la mise en œuvre de mesures. Dès 2022, outre une planification budgétaire et une procédure de priorisation des mesures sur l'entier de la mise en œuvre, les services concernés seront à nouveau contactés pendant le deuxième semestre de l'année en cours afin de savoir si les informations délivrées sont toujours d'actualité. En effet, il se peut que les priorités au sein des services changent en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures dont ils ont la responsabilité.

D'autre part, accroître la légitimité du Service de l'environnement et en particulier de la Section Climat lui permettrait de mieux coordonner la mise en œuvre en cas de blocages dans les Services ou Sections concernés. La question de la gouvernance pourrait être améliorée en nommant des personnes « ressource » appartenant aux entités administratives responsables de la mise en œuvre et qui feraient le pont entre celles-ci et la Section Climat pour l'ensemble des projets concernant l'entité, facilitant ainsi la coordination..

Le budget dédié au PCC qui est issu du budget de fonctionnement de l'Etat est soumis aux procédures budgétaires ad hoc avec l'allocation d'une nouvelle enveloppe budgétaire chaque année. Cet état de fait a pour conséquence un fonctionnement des mesures dans une certaine incertitude sans connaître la somme qui sera attribuée l'année suivante. Ce manque de visibilité sur les ressources financières peut engendrer le choix de projets de moins grande envergure possédant un impact réduit. Cela est particulièrement problématique pour les projets se déroulant sur un temps long, comme c'est le cas dans le domaine du bâtiment avec des projets s'étalant sur une période de 4 à 5 ans.

La problématique du budget annualisé a également des répercussions au cœur du fonctionnement du PCC, puisque la majorité des collaborateurs et collaboratrices de la Section Climat disposent d'engagements à durée déterminée.

A1 Listes des abréviations et acronymes

BV – Bassin versant

CL – Climat-Lunch

DD – Développement durable

CDD – Contrat à durée déterminée

CDI – Contrat à durée indéterminée

GES – Gaz à effet de serre

GC – Grand Conseil

EPT – Equivalent plein temps (EPT)

LPers – Loi sur le personnel de l'Etat de Fribourg

ICU – îlot de chaleur urbain

m

MS – Matière sèche

PCC – Plan Climat cantonal

RPers – Règlement sur le personnel de l'Etat de Fribourg

SEn – Service de l'Environnement de l'Etat de Fribourg

STAP – Station de pompage

STEP – Station d'épuration

Umsetzung der Massnahmen des kantonalen Klimaplans des Staates Freiburg

—

Bericht zur Umsetzung 2021 – Pilotphase

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service de l'environnement SEn
Amt für Umwelt AfU

—
Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement **DIME**
Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt **RIMU**

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 5

2 Überblick 8

2.1 Finanzierung 8

2.2 Gesamtbeurteilung der Umsetzung 8

3 Umsetzung der Massnahmen 2021 11

3.1 W.5.1 Berücksichtigung der Klimaszenarien in Wasserbauprojekten und bei Unterhaltsarbeiten an Gewässern (Hochwasserschutz und Revitalisierung) 11

3.1.1 Beschreibung der Massnahme 11

3.1.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 11

3.1.3 Aktionen im Jahr 2021 11

3.1.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 12

3.2 W.5.5 Umsetzung von Massnahmen zur Verringerung des Schadstoffeintrags in gefährdete Vorfluter bei Niedrigwasser 12

3.2.1 Beschreibung der Massnahme 12

3.2.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 12

3.2.3 Aktionen im Jahr 2021 13

3.2.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 13

3.3 B.6.1 Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von ökologischen Flächen 15

3.3.1 Beschreibung der Massnahme 15

3.3.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 15

3.3.3 Aktionen im Jahr 2021 15

3.3.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 15

3.4 S.1.3 Kartierung der Hitzeinseln in den Siedlungsgebieten des Kantons und Vorschläge zu deren Verringerung 16

3.4.1 Beschreibung der Massnahme 16

3.4.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 16

3.4.3 Aktionen im Jahr 2021 16

3.4.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 17

3.5 S.2.2 Unterstützung bei der Überwachung der Vektoren von Infektionserkrankungen, die durch den Klimawandel begünstigt werden 17

3.5.1 Beschreibung der Massnahme 17

3.5.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 17

3.5.3 Aktionen im Jahr 2021 17

3.5.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 17

3.6 Massnahme S.5.5 Anpassung der Schulen an den Klimawandel 18

3.6.1 Beschreibung der Massnahme 18

3.6.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 18

3.6.3 Ergebnisse 2021 18

3.6.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 18

3.7 Massnahme S.5.6 Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung des Komforts in Gebäuden im Sommer 18

3.7.1 Beschreibung der Massnahme 18

3.7.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 18

3.7.3 Ergebnisse 2021 19

3.7.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 19

3.8 Massnahme S.5.10 Durchführung von Begleitmassnahmen für eine klimaresiliente Landwirtschaft 19

3.8.1 Beschreibung der Massnahme 19

3.8.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 19

3.8.3 Ergebnisse 2021 20

3.8.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 20

3.9 M.1.1 Sensibilisierung für die Verkehrsverlagerung 20

3.9.1 Beschreibung der Massnahme 20

3.9.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 20

3.9.3 Ergebnisse 2021 20

3.9.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 21

3.10 M.3.2 Abschaffung der Privilegierung des Autos für Dienstfahrten des Staatspersonals 22
3.10.1 Beschreibung der Massnahme 22
3.10.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 22
3.10.3 Ergebnisse 2021 22
3.10.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 22
3.11 M.4.1 Besteuerung der stark emittierenden Fahrzeuge 22
3.11.1 Beschreibung der Massnahme 22
3.11.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 22
3.11.3 Ergebnisse 2021 23
3.11.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 23
3.12 M.4.2 Förderung der Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos 23
3.12.1 Beschreibung der Massnahme 23
3.12.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 23
3.12.3 Ergebnisse 2021 23
3.12.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 24
3.13 M.4.3 Förderung der Zulassung von Fahrzeugen, die ausschliesslich mit elektrischer Energie oder Wasserstoff angetrieben werden oder mit einem Hybridmotor ausgestattet sind 24
3.13.1 Beschreibung der Massnahme 24
3.13.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 24
3.13.3 Ergebnisse 2021 24
3.13.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 24
3.14 E.3.2 Begrenzung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden 24
3.14.1 Beschreibung der Massnahme 24
3.14.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 24
3.14.3 Ergebnisse 2021 25
3.14.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 25
3.15 E.5.1 Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Kläranlagen 26
3.15.1 Beschreibung der Massnahme 26
3.15.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 26
3.15.3 Ergebnisse 2021 26
3.15.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 26
3.16 A.2.2 Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen 26
3.16.1 Beschreibung der Massnahme 26
3.16.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 27
3.16.3 Ergebnisse 2021 27
3.16.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 27
3.17 A.2.4 Förderung von kurzen Lieferketten und Unterstützung des lokalen Konsums 27
3.17.1 Beschreibung der Massnahme 27
3.17.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 28
3.17.3 Ergebnisse 2021 28
3.17.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 28
3.18 A.5.1 Förderung und Valorisierung von Biogasanlagen im Kanton Freiburg 28
3.18.1 Beschreibung der Massnahme 28
3.18.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 28
3.18.3 Ergebnisse 2021 28
3.18.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 29
3.19 C.2.1 Unterstützung der Stiftung Carbon Fri und Förderung von Treibhausgasbilanzen in den Unternehmen 29
3.19.1 Beschreibung der Massnahme 29
3.19.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 29
3.19.3 Ergebnisse 2021 30
3.19.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 30
3.20 C.2.4 Förderung des lokalen Tourismus sowie der Produkte aus dem Freiburgerland 30
3.20.1 Beschreibung der Massnahme 30
3.20.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 30
3.20.3 Ergebnisse 2021 30
3.20.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 31
3.21 C.3.1 Erhöhung der Investitionen und Finanzströme zugunsten des Klimas 33
3.21.1 Beschreibung der Massnahme 33
3.21.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 33

3.21.3 Ergebnisse 2021 33
3.21.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 33
3.22 T.1.3 Förderung des Wandels (Sensibilisierung und Engagement) 33
3.22.1 Beschreibung der Massnahme 33
3.22.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 33
3.22.3 Ergebnisse 2021 34
3.22.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 34
3.23 T.4.1 Kantonale Klimagesetzgebung 34
3.23.1 Beschreibung der Massnahme 34
3.23.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 34
3.23.3 Ergebnisse 2021 35
3.23.1 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 35
3.24 T.6.1 Durchführung eines Pilotprojekts für ein an die klimatischen Herausforderungen angepasstes Gebäude 35
3.24.1 Beschreibung der Massnahme 35
3.24.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 35
3.24.3 Ergebnisse 2021 35
3.24.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 35
3.25 T.6.2 Unterstützung des Wettbewerbs «Le climat et moi» 35
3.25.1 Beschreibung der Massnahme 35
3.25.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 36
3.25.3 Ergebnisse 2021 36
3.25.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 36
3.26 T.6.3 Sicherstellung der Wirksamkeit und der Umsetzung des Klimaplans 37
3.26.1 Beschreibung der Massnahme 37
3.26.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026 37
3.26.3 Ergebnisse 2021 37
3.26.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026 37
4 Schlussfolgerung 38
4.1 Stärken bei der Umsetzung des KKP 38
4.2 Verbesserungspotenzial 38
A1 Abkürzungsverzeichnis 40

1 Einleitung

Der Freiburger Staatsrat hat 2019 zwei Ziele für seine Klimapolitik festgelegt, um seinen Beitrag zum Schutz des Klimas zu leisten und die Einhaltung des im Übereinkommen von Paris formulierten übergeordneten Ziels (Begrenzung der Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 °C und Fortführung der Anstrengungen zur Begrenzung auf 1,5 °C) zu gewährleisten:

> Sicherstellung der Anpassungsfähigkeit des Kantonsgebiets an den Klimawandel;

> Aufgabe der Abhängigkeit von fossilen Energien und Halbierung der Treibhausgasemissionen bis 2030. Der Kanton Freiburg möchte seinen Beitrag zum Netto-Null-Ziel 2050 leisten (die Aufnahmekapazität der Speicher, auch Kohlenstoffsenken genannt, darf von den verbleibenden THG-Emissionen nicht überschritten werden).

Der kantonale Klimaplan ist das wichtigste Instrument, das dem Staatsrat zur Festlegung seiner Klimastrategie sowie der Mittel für ihre Umsetzung zur Verfügung steht. Er koordiniert, unterstützt und verstärkt die sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken und Strategien, welche der Erreichung der Ziele in den Bereichen Verminderung und Anpassung an den Klimawandel dienen. Die Umsetzung der ersten Phase des KKP hat 2021 begonnen und läuft bis 2026. Dieser Aktionsplan gliedert sich in zwei Bereiche: die Anpassung und die Verminderung – und besteht aus acht strategischen Achsen (siehe Abbildung 1) und 115 Massnahmen.

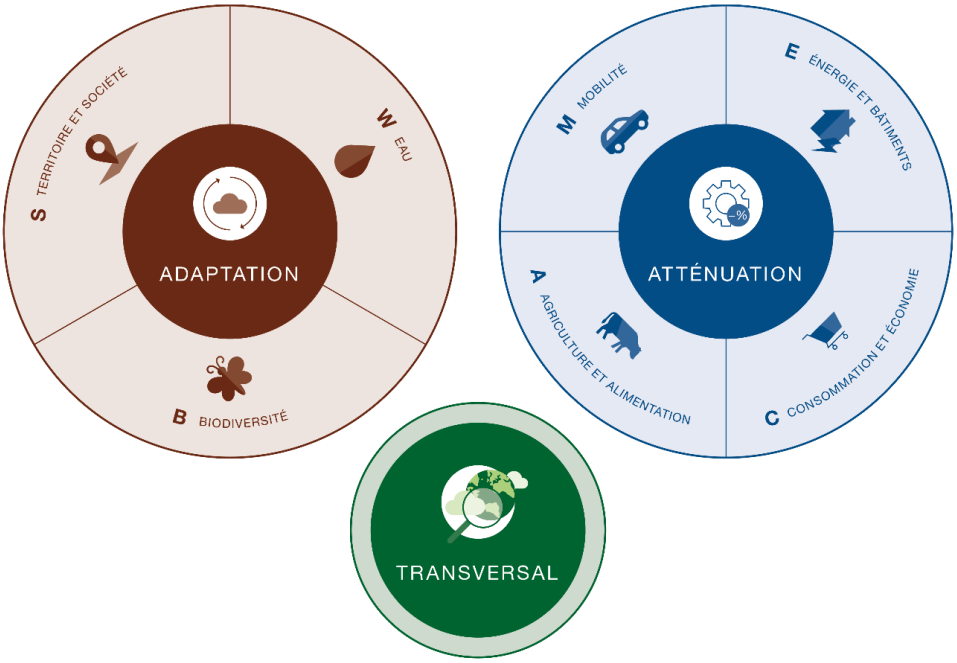


Abbildung 1: Darstellung der acht strategischen Achsen des KKP. Quelle: Staat Freiburg, 2021.

Damit beurteilt werden kann, inwieweit die Klimaziele erreicht werden konnten, werden (nach einer ersten Studie, die 2019 mit Daten aus dem Jahr 2017 durchgeführt wurde) in etwa fünfjährigen Abständen Treibhausgasbilanzen des Kantonsgebiets erstellt. Die nächste Treibhausgasbilanz erfolgt 2025 (aufbauend auf den Daten von 2023). Dabei wird der Grad der Zielerreichung anhand des angestrebten Absenkpfads bewertet (siehe Abbildung 2).

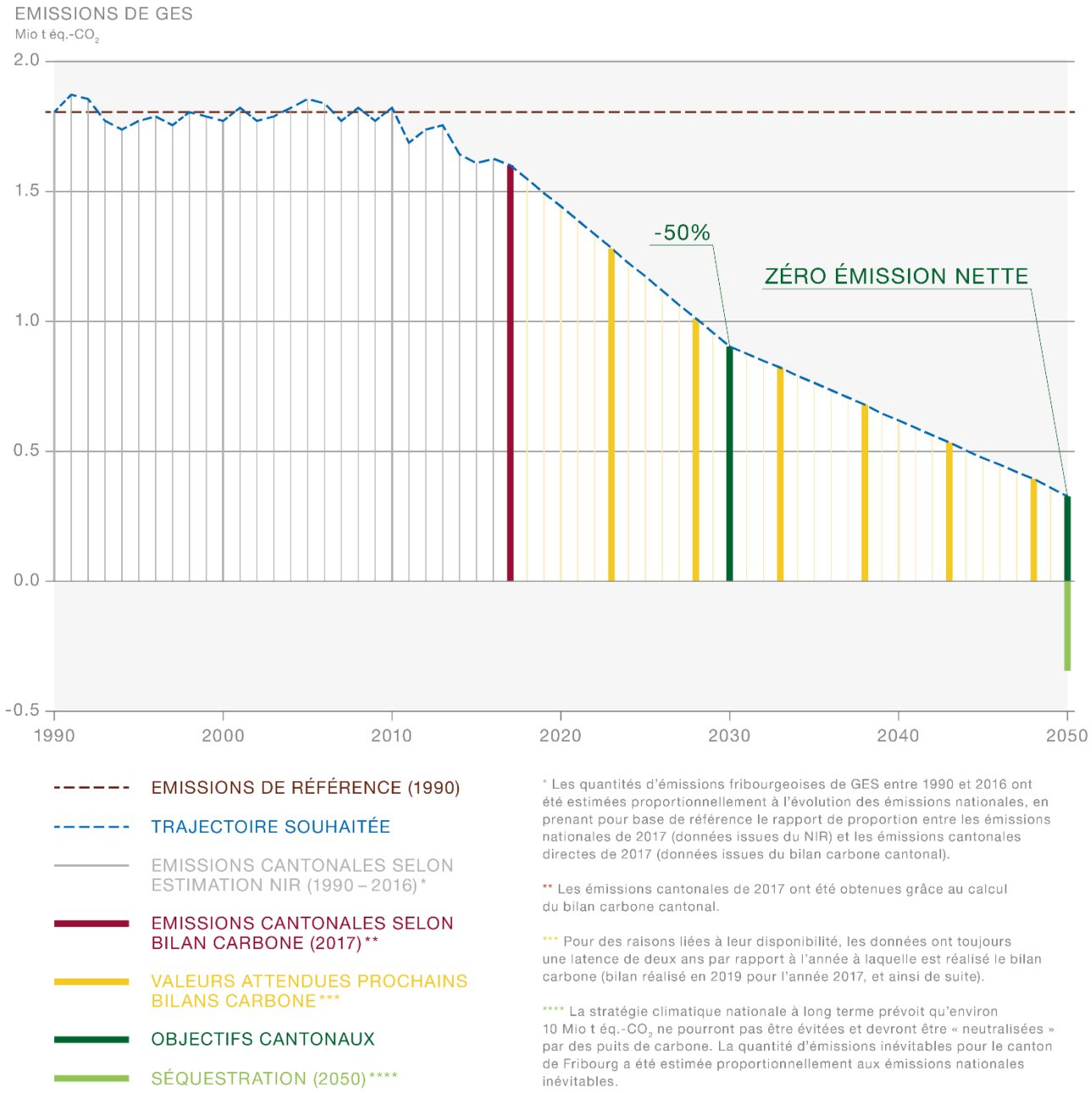


Abbildung 2: Entwicklung der direkten THG-Emissionen des Kantons zwischen 1990 und 2017 und Absenkpfad zur Erreichung der vom Staatsrat festgelegten Ziele. Quelle: Staat Freiburg, 2021.

Der KKP und sein Massnahmenplan konkretisieren und verstärken die kantonale Klimastrategie in den Politikbereichen des Staats über die verschiedenen – bereits umgesetzten bzw. angestrebten – Massnahmen zum Klimaschutz hinaus. Die 115 Massnahmen sind sechs Bereichen zugeordnet: «Wissen und Kommunikation», «Ermutigung», «Vorbildlichkeit des Staats», «Gesetzgebung», «Sektorielle Projekte» und «Pilotprojekte».

2021 wurde die Umsetzung der ersten Phase des KKP mit 26 dringlichen Massnahmen, die allen strategischen Achsen angehören, eingeleitet (siehe Abbildung 3). Der vorliegende Bericht hat das Ziel, die Massnahmen und ihre Ziele für das Jahr 2021 und den gesamten Umsetzungszeitraum vorzustellen und ihre Fortschritte aufzuzeigen.

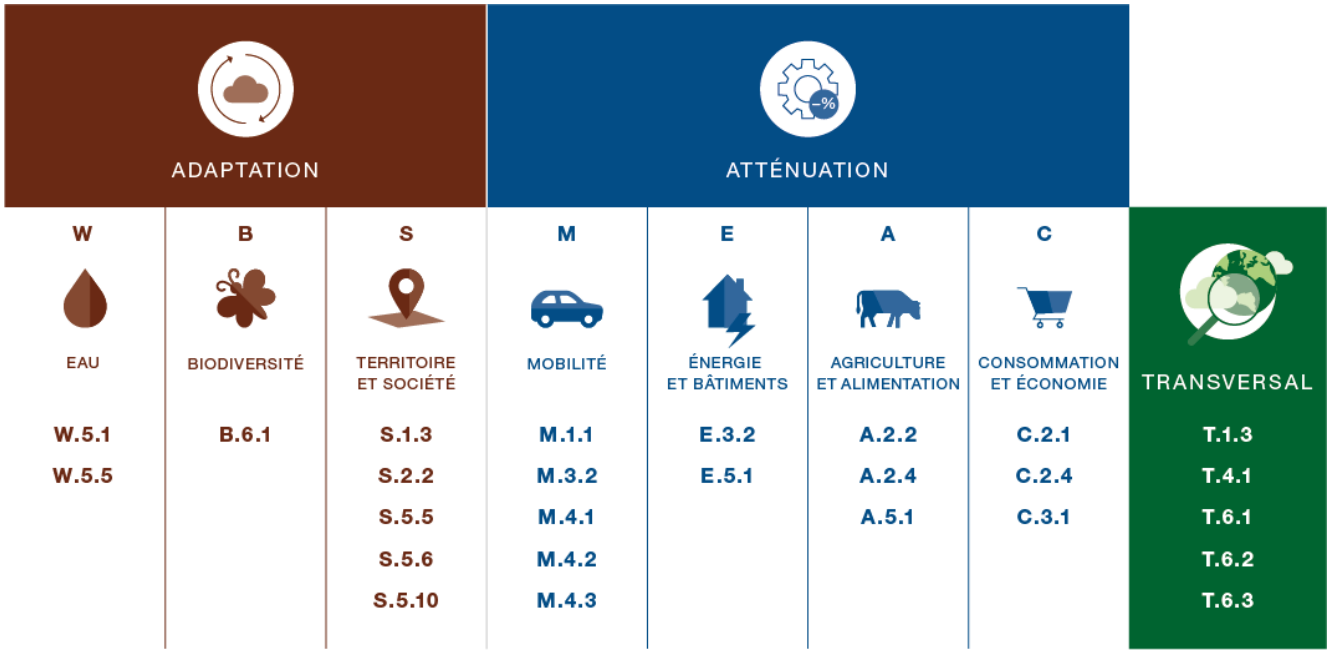


Abbildung 3: Die 26 dringlichen Massnahmen, deren Umsetzung 2021 begonnen hat. Quelle: Staat Freiburg, 2021.

2 Überblick

2.1 Finanzierung

Ausgaben Budget 21	Ausgaben Verpflichtungskredit 21–26

Im Juni 2021 hat der Grosse Rat (GR) einem Verpflichtungskredit von 22,8 Millionen Franken zugestimmt, welcher der Finanzierung der Gesamtumsetzung des KKP im Zeitraum 2021–2026 dient. Im ersten Jahr der Umsetzung beliefen sich die Gesamtausgaben auf 1 368 848 Franken.

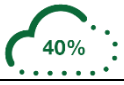
Der KKP wird grundsätzlich über den ordentlichen Staatsvoranschlag finanziert. Ein Teil der 2021 für den KKP bereitgestellten Beträge wurde hingegen durch den Plan zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft finanziert, den der Staatsrat (SR) infolge der zweiten Welle der Covid-19-Pandemie vorgelegt hatte. Der für 2021 und 2022 bewilligte Betrag beläuft sich auf 540 000 Franken. Die 26 im Wiederankurbelungsplan vorgesehenen Massnahmen betreffen die Bereiche Bau, Mobilität und Energie, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, Ausbildung, Konsum, Tourismus, Landwirtschaft, Kultur und Sport. Aus diesem Grund haben 2021 sieben Massnahmen des KKP (A.2.2, A.2.4, A.5.1, C.2.4, E.5.1, S.5.6, T.6.1) Beträge aus dem Budget des auf Ende 2022 befristeten Wiederankurbelungsplans erhalten.

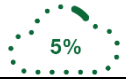
Im Begleittext zum Verpflichtungskredit des KKP heisst es, dass der Betrag von 22,8 Millionen Franken nicht nur für die Umsetzung der Massnahmen eingesetzt wird, sondern auch für die Finanzierung der Ressourcen, die zur Durchführung und zum Monitoring der Massnahmen benötigt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurden 2021 in verschiedenen Direktionen rund 300 000 Franken zur Verstärkung der personellen Ressourcen aufgewendet.

2.2 Gesamtbeurteilung der Umsetzung

Anhand des für das erste Jahr der Umsetzung bewilligten Budgets konnten 26 als «dringlich» bezeichnete Massnahmen eingeleitet werden. Nachfolgende Tabelle beinhaltet die Gesamtübersicht über den im Jahr 2021 erzielten Fortschritt sowie im gesamten Umsetzungszeitraum 2021–2026. Die Beurteilung erfolgt in Fünf-Prozent-Schritten. 100 % bedeutet beispielsweise, dass die Ziele für das Jahr 2021 vollständig erreicht wurden. Hingegen bedeutet 0 %, dass die Massnahme im Laufe des Jahres abgebrochen wurde. Es handelt sich hierbei um eine unverbindliche Gesamtbewertung.

Massnahmen	Umsetzung 2021	Gesamtumsetzung 2021-2026
W.5.1 Berücksichtigung der Klimaszenarien in Wasserbauprojekten und bei Unterhaltsarbeiten an Gewässern (Hochwasserschutz und Revitalisierung)		
W.5.5 Umsetzung von Massnahmen zur Verringerung des Schadstoffeintrags in gefährdete Vorfluter bei Niedrigwasser		
B.6.1 Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von ökologischen Flächen		
S.1.3 Kartierung der Hitzeinseln in den Siedlungsgebieten des Kantons und Vorschläge zu deren Verringerung		

S.2.2 Unterstützung bei der Überwachung der Vektoren von Infektionserkrankungen, die durch den Klimawandel begünstigt werden		
S.5.5 Anpassung der Schulen an den Klimawandel		
S.5.6 Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung des Komforts in Gebäuden im Sommer		
S.5.10 Durchführung von Begleitmassnahmen für eine klimaresiliente Landwirtschaft		
M.1.1 Sensibilisierung für die Verkehrsverlagerung		
M.3.2 Abschaffung der Privilegierung des Autos für Dienstfahrten des Staatspersonals		
M.4.1 Besteuerung der stark emittierenden Fahrzeuge		
M.4.2 Förderung der Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos		
M.4.3 Förderung der Zulassung von Fahrzeugen, die ausschliesslich mit elektrischer Energie oder Wasserstoff angetrieben werden oder mit einem Hybridmotor ausgestattet sind		
E.3.2 Begrenzung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden		
E.5.1 Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Kläranlagen		
A.2.2 Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen		
A.2.4 Förderung von kurzen Lieferketten und Unterstützung des lokalen Konsums		
A.5.1 Förderung und Valorisierung von Biogasanlagen im Kanton Freiburg		
C.2.1 Unterstützung der Stiftung Carbon Fri und Förderung von Treibhausgasbilanzen in den Unternehmen		
C.2.4 Förderung des lokalen Tourismus sowie der Produkte aus dem Freiburgerland		
C.3.1 Erhöhung der Investitionen und Finanzströme zugunsten des Klimas		
T.1.3 Förderung des Wandels (Sensibilisierung und Engagement)		
T.4.1 Kantonale Klimagesetzgebung		

T.6.1 Durchführung eines Pilotprojekts für ein an die klimatischen Herausforderungen angepasstes Gebäude		
T.6.2 Unterstützung des Wettbewerbs «Le climat et moi»		
T.6.3 Sicherstellung der Wirksamkeit und der Umsetzung des Klimaplans		

3 Umsetzung der Massnahmen 2021

3.1 W.5.1 Berücksichtigung der Klimaszenarien in Wasserbauprojekten und bei Unterhaltsarbeiten an Gewässern (Hochwasserschutz und Revitalisierung)

Stand 2021	21–26

3.1.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme W.5.1 sieht die Integration der klimatischen und hydrologischen Szenarien in Wasserbauprojekte und Unterhaltsarbeiten an Gewässern vor, damit Letztere bestmöglich an die sich ändernden klimatischen Bedingungen, die Klimarisiken sowie die Entwicklung des Wasserhaushalts angepasst werden können. Des Weiteren unterstützt sie die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Projektträgerschaft zu den Bereichen Hochwasserschutz und Gewässerökologie (Gemeinden, Planungsbüros, Ingenieurinnen und Ingenieure für Gewässerverbauungen und Sachverständige in aquatischer Ökologie).

3.1.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das Hauptaugenmerk der Massnahme W.5.1 gilt der Untersuchung und der Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Gewässer des Kantons. Gleichzeitig hat sie das Ziel, ein Verständnis für die Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserbauprojekte und Unterhaltsarbeiten an Gewässern zu schaffen, damit diese nachhaltig und langfristig gestaltet werden können.

In einem ersten Schritt ist vorgesehen, die klimatischen und hydrologischen Szenarien des Kantons und der Einzugsgebiete zu erarbeiten und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Im Anschluss daran werden – entsprechend der klimatischen und hydrologischen Entwicklungen – die Auswirkungen der Szenarien sowie die Notwendigkeit zur Anpassung der Wasserbauprojekte sowie der Unterhaltsarbeiten an Gewässern ermittelt und festgelegt. Und schliesslich ist vorgesehen, Empfehlungen zu veröffentlichen und der Projektträgerschaft zur Verfügung zu stellen.

Des Weiteren wird angestrebt, die Massnahmen des kantonalen Klimaplans miteinander zu koordinieren und Synergien zu schaffen (Massnahme W.1.1 Evaluation der Konsequenzen der Szenarien Hydro-CH2018 auf die Wasserressourcen, W.5.3 Unterstützung bei der Durchführung von Unterhaltsarbeiten an Wasserläufen und Gewässern, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, B.5.3 Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fliessgewässern, S.5.4 Berücksichtigung des Klimawandels beim Schutz gegen die Naturgefahr Wasser).

3.1.3 Aktionen im Jahr 2021

Es wurde entschieden, dass im ersten Jahr zunächst die klimatischen und hydrologischen Szenarien des Kantons und der Einzugsgebiete entwickelt werden. Dieser Punkt ist Teil der Massnahme W.1.1, die allerdings nicht zu den im Jahr 2021 umzusetzenden Massnahmen des kantonalen Klimaplans zählt. Dies bedeutet, dass die Umsetzung der Massnahme W.1.1 2021 über die Massnahme W.5.1 eingeleitet wurde. 2022 werden beide Massnahmen erneut einzeln betrachtet.

Das AfU hat von den Klimaszenarien CH2018 und den hydrologischen Szenarien Hydro-CH2018 seit deren Veröffentlichung durch den Bund im März 2021 Kenntnis. Die wichtigsten Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweizer Gewässer sowie den Kanton wurden aufgelistet und identifiziert (Abflüsse im Wandel, Wasserknappheit im Sommer, steigendes Gefahrenpotenzial, Wasserlebewesen in Bedrängnis aufgrund der Erhöhung der Wassertemperatur).

Von dieser Basis ausgehend hat das AfU ein Pflichtenheft erstellt und ein für hydrologische Fragestellungen spezialisiertes Büro mandatiert. Seine Aufgabe ist die Entwicklung und die Umsetzung der klimatischen und hydrologischen Szenarien auf Ebene der Einzugsgebiete des Kantons (Projekt CC-HydroFR). Hierdurch können die Auswirkungen des Klimawandels auf den Kanton und seine Gewässer genauer erfasst und Rückschlüsse gezogen werden, auf welche Weise Wasserbauprojekte und Unterhaltsarbeiten an Gewässern am besten angepasst werden können.

In den ersten Phasen des Mandats wurden die klimatischen und hydrologischen Daten für den Kanton Freiburg unter Berücksichtigung der verschiedenen Emissionsszenarien (RCP 2.6, RCP 4.5 und RCP 8.5 – RCP: Repräsentativer Konzentrationspfad [Representative Concentration Pathway]), detaillierter Oberflächenauflösungen (2 km mal 2 km) des Kantons und seiner Einzugsgebiete sowie eines Zeithorizonts von 1981 bis 2099 vorbereitet. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche Simulationsketten erstellt und berechnet.

Ausserdem haben das AfU und das mandatierte Büro am Jahresende einen Workshop zum Austausch und zur gemeinsamen Arbeit mit den betroffenen kantonalen Dienststellen abgehalten. Dieser diente der allgemeinen Information über die klimatischen und hydrologischen Szenarien, der Diskussion über die simulierten Szenarien sowie der Erfassung der Anliegen der anderen im Bereich der Gewässerbewirtschaftung tätigen Dienststellen, die sich mit den Auswirkungen des Klimawandels befassen. Auf dieser Basis aufbauend werden klimatische und hydrologische Verlaufsindikatoren definiert, mit denen die Auswirkungen auf die Gewässer aufgezeigt werden.

3.1.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

2022 und in den darauffolgenden Jahren werden zunächst die wichtigsten, anhand der Szenarien ermittelten, Auswirkungen identifiziert und die Notwendigkeit zur Anpassung der Wasserbauprojekte und der Unterhaltsarbeiten an Gewässern abgeklärt. Dabei werden die Ergebnisse der sich in Auftrag befindlichen klimatischen und hydrologischen Szenarien des Kantons und seiner Einzugsgebiete berücksichtigt. Es wird festgelegt, welche Massnahmen anzupassen sind, damit der Hochwasserschutz (Überlastfälle, Bemessungsabflüsse, Risikoberücksichtigung, Fluchtkorridore usw.) und die Gewässerökologie (eine möglichst natürliche Morphologie, Zielarten, Wassertemperatur, Beschattung usw.) gewährleistet sind. In einem zweiten Schritt geht es dann darum, Empfehlungen für die Projektträgerschaft (Gemeinden, Planungsbüros, Ingenieurinnen und Ingenieure für Gewässerverbauungen und Sachverständige in aquatischer Ökologie) auszuarbeiten und zu veröffentlichen.

3.2 W.5.5 Umsetzung von Massnahmen zur Verringerung des Schadstoffeintrags in gefährdete Vorfluter bei Niedrigwasser

Stand 2021	21-26

3.2.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme W.5.5 sieht die Durchführung von Aktionen zur Behandlung und Verringerung von Schadstoffen an deren Ursprung vor, damit die in den Vorflutern angelangende Menge an Schadstoffen gesenkt und somit das Ausmass an Verschmutzungen, insbesondere bei Niedrigwasser (Trockenheit), begrenzt werden kann. In kritischen Fällen werden zum Schutz der Lebensräume die Einleitstellen verlegt. Die Massnahme bezweckt ausserdem die Umsetzung von Aktionen, damit direkte und diffuse Einträge von Schadstoffen in gefährdete Vorfluter begrenzt und Letztere bei Niedrigwasser allgemein gegen Schadstoffeinträge geschützt werden können.

3.2.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme W.5.5 hat das Ziel, direkte und diffuse Einträge von Schadstoffen in gefährdete Vorfluter bei Niedrigwasser zu begrenzen und die Qualität des Grundwassers durch eine Reduzierung des Pestizid- und Metabolitengehalts zu verbessern. Aus diesem Grund umfasst sie zwei Teile:

1) Durchführung einer limnologischen Studie über die Funktionsweise des Schiffenensees (Temperaturfluss, Nährstoffkreislauf, Aufenthaltszeit des Wassers, Biomasse usw.), die dem Verständnis der Ursachen des Sauerstoffrückgangs im See sowie der Ausarbeitung von Massnahmen (Belüftung des Wassers an der Staumauer, neue Wasserfassung usw.) dient, durch welche die Fischsterblichkeit unterhalb der Staumauer reduziert werden kann. Die Durchführung dieser Studie wird sich wahrscheinlich über 3 Jahre erstrecken (2021–2023).
2) Durchführung des Projekts «Zu», das darauf abzielt, die Grundwasserqualität durch eine Reduzierung des Pestizid- und des Metabolitengehalts zu verbessern. Dies kann durch Projekte im Sinne von Art. 62a GSchG oder Art. 47 GSchV, deren Dauer sich auf mindestens 10 bis 12 Jahre erstreckt, sowie die Abgrenzung verschiedener Zuströmbereiche erreicht werden.

3.2.3 Aktionen im Jahr 2021

2021 wurden aus den beiden Teilen der Massnahme folgende Elemente realisiert:

1) EAWAG hat eine Studie zum besseren Verständnis der Funktionsweise des Schiffenensees durchgeführt. Diese hat u. a. einen hohen Nährstoffeintrag im See nachgewiesen. SINEF wurde mit der Bewertung und der Modellierung des Eintrags beauftragt (vier Phasen). Die Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 2023 erwartet.
2) 2021 wurde für eine strategische Grundwasserfassung im Kanton eine hydrogeologische Untersuchung des Zuströmbereichs Zu gestartet, damit ab 2022 bauliche und raumplanerische Massnahmen zum langfristigen Schutz des Grundwassers durchgeführt werden können.

3.2.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

In den nächsten Jahren ist das Ziel, beide Teile der Massnahme W.5.5 in folgenden Schritten umzusetzen:

1) Die SINEF erhält weiterhin den Auftrag, die Einträge in den Schiffenensee für alle betroffenen Bereiche (Einleitungen aus ARA, Zuflüsse, diffuse landwirtschaftliche Einträge usw.) zu bewerten. Gleichzeitig wird von Groupe E ein Variantenstudium durchgeführt, damit geklärt werden kann, ob die Sauerstoffkonzentration unterhalb der Staumauer durch technische Massnahmen gesteigert werden kann.
2) Zuströmbereiche Zu: Für zwei Achsen sind neue hydrogeologische Studien über die Zuströmbereiche Zu durchzuführen. Achse 1: für alle strategischen Fassungen des Kantons (Klassifikation gemäss Sachplan Gewässerbewirtschaftung SPGB) und Achse 2: für die wichtigen Fassungen des Kantons, die hohe Pestizid- und Metabolitenkonzentrationen aufweisen.

Abbildung 1: Erhebung von Daten in der Saane mit einer Sonde unterhalb der Staumauer des Schiffenensees

3.3 B.6.1 Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von ökologischen Flächen

Stand 2021	21-26

3.3.1 Beschreibung der Massnahme

Um den negativen Auswirkungen des Klimawandels auf Ökosysteme entgegenzuwirken, hat die Massnahme B.6.1 die Durchführung von Aktionen zur Vernetzung von Biotopen sowie zur Verbesserung der ökologischen Infrastruktur in der natürlichen und der städtischen Umgebung zum Ziel. Nicht alle Bäume, die derzeit in Siedlungsgebieten angepflanzt werden, sind für das künftige Klima geeignet. Damit der Baumbestand langfristig gewährleistet werden kann, muss bereits heute mit der Anpflanzung von Baumarten begonnen werden, die auch dem zukünftigen Klima standhalten können. Allgemein trägt die Anpflanzung von Bäumen in städtischen Gebieten zur Verbindung der Lebensräume der Arten bei. Da Feuchtgebiete am stärksten von allen Lebensräumen vom Klimawandel betroffen sind, stellt die Anlage von Wasserflächen eine sehr wichtige Massnahme zur Reduktion der Auswirkungen der klimatischen Veränderungen auf diesen Lebensraum und die in ihm lebenden Arten dar.

3.3.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme B.6.1 hat das Ziel, den Gemeinden einen Leitfaden zur Anpflanzung von Bäumen in Siedlungsgebieten zur Verfügung zu stellen. Hierfür wird eine Liste mit Bäumen erstellt, die in Siedlungsgebieten angepflanzt werden können. Sie dient als Grundlage für künftige Anpflanzungen von Bäumen in den Städten und Dörfern des Kantons. Ein weiteres Ziel ist die Stärkung des Baumbestands des Kantons, damit die Biodiversität in den kommenden Jahrzehnten positiv beeinflusst werden kann. Des Weiteren ist die Schaffung verschiedener Wasserflächen vorgesehen, um die unterschiedlichen Lebensräume miteinander zu verbinden.

3.3.3 Aktionen im Jahr 2021

2021 konnte durch die Massnahme B.6.1 einerseits eine Liste von Bäumen erstellt werden, die für das künftige Klima geeignet sind und in Siedlungsgebieten angepflanzt werden können, und es konnten Informationen darüber gesammelt werden, wie der Baumbestand langfristig erhalten werden kann. Andererseits wurden in 62 interessierten Gemeinden 69 Bäume aus der Liste angepflanzt. Schliesslich wurde im Wald von Bouleyres neben einem bereits bestehenden Teich ein weiterer Teich angelegt, der zur Verbindung der Feuchtgebiete in dieser Zone beiträgt.

3.3.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Da es sich bei dieser Massnahme um ein Pilotprojekt handelt, endet die Massnahme 2021 und wird 2022 nicht fortgeführt. Da es aber bei bestimmten Arbeiten zu Verzögerungen gekommen ist, wird sie tatsächlich erst Ende 2022 abgeschlossen.

Abbildung 2: Vergrösserung des Biotops im Wald von Bouleyres

3.4 S.1.3 Kartierung der Hitzeinseln in den Siedlungsgebieten des Kantons und Vorschläge zu deren Verringerung

Stand 2021	21-26
100%	20%

3.4.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme S.1.3 sieht einerseits die Kartierung städtischer Hitzeinseln in den wichtigsten Siedlungsgebieten des Kantons sowie die Ausarbeitung von Vorschlägen zu deren Verringerung vor. 2020 wurde im Rahmen eines Pilotprojekts zur Anpassung an den Klimawandel eine erste Kartierung der Stadt Freiburg durchgeführt. Im Anschluss an diese Studie hat die Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) eine erste konkrete Massnahme vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um den Bau des Pavillons DEMO MI2, durch den Stadtzentren, in denen häufig Hitzeinseln entstehen, gekühlt werden können und die Bevölkerung für diese Thematik sensibilisiert werden kann.

3.4.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das allgemeine Ziel der Massnahme S.1.3 besteht in der Unterstützung der Gemeinden bei der Bekämpfung von Hitzeinseln, der Kartierung der wichtigsten Siedlungsgebiete des Kantons sowie dem Vorschlag von Massnahmen zur Verringerung von Hitzeinseln. Des Weiteren unterstützt sie den Bau des Pavillons DEMO-MI2 (Pavillon zur Klimathematik) sowie andere beispielhafte Projekte, mit denen Stadtzentren, in denen häufig Hitzeinseln entstehen, gekühlt werden können und die Bevölkerung für diese Thematik sensibilisiert werden kann.

Die Massnahme umfasst zwei Teile: Einerseits sieht sie im Kontext der Anpassung an den Klimawandel die Umsetzung eines beispielhaften Projekts zur Siedlungsgestaltung vor, das die Bevölkerung für diese Herausforderungen sensibilisiert, und andererseits bezweckt sie die Erarbeitung klarer Lösungen hinsichtlich der Raumplanung. Das Hauptaugenmerk liegt bei der Sensibilisierung der Bevölkerung sowie der Personen, die Positionen auf Ebene der Entscheidungsfindung und der Stadtplanung innehaben.

Der zweite Teil der Massnahme beinhaltet die Durchführung von Studien zur Kartografierung, die der Identifikation der städtischen Hitzeinseln, der Einschätzung ihrer Entwicklung sowie der Beurteilung der Wirksamkeit und der Relevanz der Massnahmen zu deren Verringerung dienen.

3.4.3 Aktionen im Jahr 2021

Durch die Massnahme S.1.3 konnte der Bau des Pavilllons DEMO-MI2 unterstützt werden, dessen Projektbeschreibung unter diesem Link abgerufen werden kann. Des Weiteren wurde im Mai 2021 ein Klima Lunch über den Themenbereich der Hitzeinseln abgehalten und ein erklärendes Video mit Interviews mit den

Verantwortlichen der Massnahmen der Stadt Freiburg gedreht, das der Öffentlichkeit auf der Plattform meinklimaplan.fr.ch zur Verfügung steht.

3.4.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Es ist vorgesehen, die Massnahme S.1.3 innerhalb der nächsten fünf Jahre entlang von drei grundsätzlichen Achsen umzusetzen. Erstens ist die Herstellung eines Leitfadens über Hitzeinseln für die Gemeinden geplant (Achse 1). Er dient der Sensibilisierung der wichtigsten Vertreterinnen und Vertreter der Raumplanung für das Thema. Gleichzeitig erhalten sie Informationen zu den Aktionsmitteln, die ihnen auf der Gesetzesebene (Gemeindebaureglement) sowie auf Ebene der Massnahmen zur Verringerung zur Verfügung stehen, wie auch zu deren Auswirkungen. Die Herstellung des Leitfadens und seine Präsentation bei den Gemeinden ist für 2022–2023 geplant.

2024–2026 werden in einem zweiten Schritt beispielhafte Projekte umgesetzt (Achse 2) wie beispielsweise die Neubepflanzung von Schulhöfen und die Erstellung von Kartierungen der Hitzeinseln für die interessierten Gemeinden (Achse 3).

Die drei strategischen Achsen – Sensibilisierung, beispielhafte Projekte sowie Gutachten – dienen der Umsetzung der Massnahme S.1.3 auf der Ebene des gesamten Kantons. Ziel ist, dadurch alle betroffenen Akteurinnen und Akteure zu erreichen und gute Praktiken zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels aufzuzeigen.

3.5 S.2.2 Unterstützung bei der Überwachung der Vektoren von Infektionserkrankungen, die durch den Klimawandel begünstigt werden

Stand 2021	21-26

3.5.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme S.2.2 unterstützt die Überwachung von Erkrankungen und ihrer Vektoren, deren Entwicklung in der Schweiz durch den Klimawandel begünstigt werden könnte.

3.5.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das übergeordnete Ziel der Massnahme S.2.2 ist die Förderung der Überwachung von Infektionserkrankungen und ihrer Vektoren, die durch den Klimawandel begünstigt werden. Zu dieser Massnahme zählt auch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für das Monitoring der Vektoren (u. a. die Tigermücke) im Kanton. Des Weiteren unterstützt sie das interkantonale Monitoringprojekt zur Tigermücke.

3.5.3 Aktionen im Jahr 2021

2021 konnte durch die Massnahme S.2.2 ein Monitoring der Tigermücke in der Umgebung der Autobahn-Raststätte Greyerz eingerichtet werden. Es wurden Fallen aufgestellt, Proben entnommen und zur Analyse verschickt. Diese von der Sektion Klima umgesetzte Massnahme wird mit der Unterstützung von Professor Daniel Cherix des Schweizerischen Mückennetzwerks und in Zusammenarbeit mit dem Sektor Vektorökologie des Instituts für Mikrobiologie der Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (Fachhochschule der italienischen Schweiz, SUPSI) durchgeführt, das die Analysen auswertet.

3.5.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

In den nächsten Jahren der Umsetzung ist vorgesehen, die Modalitäten sowie die mit dem Monitoring und den Interventionen zu beauftragenden Stellen festzulegen. Hierfür ist zusammen mit dem Kantonsarztamt und dem Amt für Gesundheit eine mit dem Monitoring der Vektoren beauftragte Arbeitsgruppe einzurichten. Des Weiteren ist für den Fall, dass Tigermückenpopulationen entdeckt werden, mit den betroffenen Ämtern ein Aktionsplan auszuarbeiten. Da auch in den Nachbarkantonen Waadt und Wallis Populationen entdeckt wurden, ist zudem eine

Liste von potenziellen Ansiedlungsorten der Tigermücke auf Freiburger Gebiet zu erstellen, damit die Monitoringzonen vergrössert werden können.

3.6 Massnahme S.5.5 Anpassung der Schulen an den Klimawandel

Staat	21-26

3.6.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme S.5.5 unterstützt im Rahmen der Revision des Konzepts «Gesundheit in der Schule», seines Aktionsplans sowie im Zusammenhang mit seiner Umsetzung die Berücksichtigung der mit dem Klimawandel verbundenen Gesundheitsrisiken bei Schülerinnen und Schülern.

3.6.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme S.5.5 hat das übergeordnete Ziel, die klimatischen Herausforderungen in das Konzept «Gesundheit in der Schule» einzubinden. Sie unterstützt ausserdem die Umsetzung von Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Schulen und Bildungseinrichtungen.

3.6.3 Ergebnisse 2021

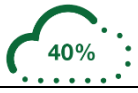
2021 konnten durch die Massnahme S.5.5 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Unterstützung des Büros Gesundheit in der Schule (durch Bio-Eco) bei der Revision des Konzepts «Gesundheit in der Schule», damit die Berücksichtigung der klimatischen Aspekte gewährleistet werden kann; Erarbeitung der zur Revision des Konzepts «Gesundheit in der Schule» notwendigen Elemente in partizipativen Workshops;
> Unterstützung von Klassen und Schulen bei der Entwicklung einer Klimastrategie;
> Unterstützung bei der Durchführung von sechs Workshops zur Anpassung an den Klimawandel in Schulen und Bildungsstätten (Primarschule Neyruz, Primarschule Freiburg Auge, Primarschule Schmitten, Primarschule Vuadens, Orientierungsschule Freiburg Pérolles, Orientierungsschule Cugy). Durchführung eines siebten Workshops im Februar 2022.

3.6.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Aus den 2021 mit Expertinnen und Experten durchgeführten Workshops zur Revision des Konzepts «Gesundheit in der Schule» sind erste Vorschläge hervorgegangen, die dem zuständigen COPIL präsentiert wurden und im Laufe des Jahres 2022 zur formalen Validierung des Konzepts führen werden. Die Workshops in den Versuchsklassen haben zu einem konstruktiven Austausch geführt, dessen Ergebnisse, namentlich im Fall der Primarschule Auge, im Laufe des Jahres 2021–2022 umzusetzen sind.

3.7 Massnahme S.5.6 Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung des Komforts in Gebäuden im Sommer

Stand 2021	21-26
	

3.7.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme S.5.6 hat das Ziel, im Sommer, im Inneren neuer bzw. bereits bestehender Gebäude, optimalen Komfort zu gewährleisten. Hierbei gelangen vor allem passive Kühlungsmassnahmen zum Einsatz.

3.7.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme S.5.6 setzt gleichermassen an privaten und öffentlichen Gebäuden an. Was die privaten Gebäude anbelangt, wird eine Liste von Parametern erstellt, die es ermöglichen, den Komfort im Sommer zu steigern, und es

wird analysiert, auf welche Weise diese in Renovierungs- oder Bauprojekte integriert werden können. In Bezug auf die öffentlichen Gebäude unterstützt die Massnahme die Sanierung von Staatsgebäuden, die mit Blick auf den Komfort im Sommer als prioritär anzusehen sind. Ein weiteres Ziel ist die Ausarbeitung einer Charta mit guten Praktiken, die sich an die Benutzerinnen und Benutzer richtet und durch die der Komfort im Sommer gesteigert werden kann. Schliesslich sieht die Massnahme den Einbezug der Parameter, durch die der Komfort im Sommer erhöht werden kann, in das Pflichtenheft für neue bzw. vollständig renovierte öffentliche Gebäude vor.

3.7.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme S.5.6 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Erstellung einer Liste von Parametern, die zur Erhöhung des thermischen Komforts beitragen;
> Analyse der gesetzlichen Grundlagen und anderer Instrumente, damit verbindliche Massnahmen und Empfehlungen eingebunden werden können;
> Bestimmung der Gebäude, die hinsichtlich des thermischen Komforts prioritär sind, und Beginn der Analysen durch ein Ingenieurbüro;
> Expertinnen und Experten haben fünf Gebäude, die von der sommerlichen Überhitzung betroffen sind, besucht und die passiven und aktiven Mittel, durch die der thermische Komfort der Benutzerinnen und Benutzer der verschiedenen Standorte erhöht werden kann, analysiert;
> Einreichung von zwei Offerten für die Durchführung von Korrekturmassnahmen.

3.7.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die 2021 veranschlagten Arbeiten werden im Laufe des Jahres 2022 auf der Grundlage des ausgewählten Angebots durchgeführt. Im Anschluss daran wird für die Benutzerinnen und Benutzer der öffentlichen Gebäude eine Vereinbarung ausgearbeitet, damit die Empfehlungen zur Erhöhung des sommerlichen Komforts in Gebäuden umgesetzt werden können.

3.8 Massnahme S.5.10 Durchführung von Begleitmassnahmen für eine klimaresiliente Landwirtschaft

Stand 2021	2021-2026

3.8.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme S.5.10 fördert die Durchführung von Begleitmassnahmen für eine klimaresiliente Landwirtschaft. Es wird angestrebt, dieses Ziel durch Innovationen und die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Nutzungen zu erreichen.

3.8.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme S.5.10 hat die Durchführung von Begleitmassnahmen für eine klimaresiliente Landwirtschaft zum Ziel und unterstützt u. a. das Smart Farming, die Agroforstwirtschaft, die bodenkonservierende Landwirtschaft sowie die Auswahl geeigneter Arten. Des Weiteren fördert sie die Entwicklung eines Gesamtüberblicks über den Wasserbedarf zur Bewässerung, damit gewährleistet ist, dass die Kulturen ausreichend versorgt und die Fliessgewässer in Trockenperioden entlastet sind. Nur wenige Betreiberinnen und Betreiber sind sich der Auswirkungen bewusst, einige haben aber bereits interessante Massnahmen ergriffen, die vor allem auf die Bewältigung des durch den Klimawandel bedingten erhöhten Wasserbedarfs ausgerichtet sind. Während bestimmter Vegetationsphasen ist die Bewässerung besonders wichtig, damit die Produktion und die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern erwartete Qualität gewährleistet werden können.

3.8.3 Ergebnisse 2021

2021 konnte aufbauend auf der Massnahme S.5.10 eine Studie lanciert werden, die einem kohärenten Vorgehen bei der Entwicklung von Bewässerungsanlagen dient.

Diese Studie ist das Ergebnis einer fruchtbaren Zusammenarbeit der betroffenen Instanzen, d. h. dem Amt für Umwelt sowie der Sektion Landwirtschaft in Grangeneuve und Gegenstand des Expertenberichts «Besoins en eau d'irrigation dans le canton de Fribourg» (Wasserbedarf für die Bewässerung im Kanton Freiburg). Ihr wichtigstes Ziel war die Ermittlung des zur Bewässerung notwendigen Wasserbedarfs und dessen Vergleich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen, wobei die neuen klimatischen Szenarien sowie die Szenarien HYDRO-CH2018 berücksichtigt wurden. Sie zeigt auf, dass sich der Kanton Freiburg mit seiner Bewässerungsstrategie auf dem richtigen Weg befindet. Diese sieht Entnahmestellen in den Seen und den grossen Fliessgewässern vor, damit während der gesamten Vegetationszeit eine zuverlässige und ausreichende Wasserversorgung gewährleistet werden kann und dabei gleichzeitig die Oberflächengewässer geschützt werden können.

3.8.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Für den Kanton Freiburg, der grosse Wasserspeicher aufweist und seine Regionen, die einen grossen Anteil hochwertiger Kulturen besitzen, stellt die Bewässerung eine grosse Herausforderung dar. Im Zeitraum 2022–2026 wird das Hauptaugenmerk auf die anderen Achsen des Bereichs Anpassung gerichtet. Hierzu zählen beispielsweise die Anpassung der Kulturen, der Sorten und der Anbauverfahren sowie das Risikomanagement.

Damit die Landwirtinnen und Landwirte bei diesem Anpassungsprozess direkt unterstützt und ihre adaptiven Kompetenzen gestärkt werden können, wird angestrebt, parallel zur Unterstützung konkreter Massnahmen eine langfristige Vision zu entwickeln.

3.9 M.1.1 Sensibilisierung für die Verkehrsverlagerung

Stand 2021	21-26

3.9.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme M.1.1 unterstützt Projekte, die darauf abzielen, für die Auswirkungen fossiler Verkehrsmittel (einschliesslich des Flugverkehrs) zu sensibilisieren sowie die sanfte Mobilität und den öffentlichen Verkehr zu fördern.

3.9.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das übergeordnete Ziel der Massnahme M.1.1 gilt der Förderung der Verkehrsverlagerung im Kantonsgebiet, indem sie Aktionen zur Förderung der sanften Mobilität und des öffentlichen Verkehrs sowie zur Sensibilisierung für die Auswirkungen des Individualverkehrs unterstützt. Damit der Gebrauch des Velos gefördert werden kann, unterstützt sie im Zeitraum 2021–2022 den Aufbau der Zusammenarbeit der Freiburger Sektionen von Pro Senectute, Pro Velo sowie des TCS. Seit Sommer 2021 können sich dank der Umsetzung des KKP und aufgrund des Sachplans Velo 300 Kinder, Erwachsene sowie Seniorinnen und Senioren kostenlos an den Aktivitäten dieser Vereine beteiligen (begleitete Velotouren, E-Bike-Kurse und Velofahrkurse für Eltern und Kinder). Zu den spezifischen Zielen während des Zeitraums 2021–2022 zählen die Ausweitung des Angebots (Anzahl Kurse, Fahrten und Orte) sowie die Erhöhung der Anzahl von Teilnehmenden an den Kursen und Fahrten, eine verbesserte Sichtbarkeit der Angebote der drei Vereine sowie die vermehrte Nutzung des Velos im Kanton Freiburg.

3.9.3 Ergebnisse 2021

2021 wurden dank der Massnahme M.1.1 folgende Ergebnisse erzielt:

> Aufbau der Zusammenarbeit der drei Freiburger Sektionen von Pro Senectute (begleitete Velotouren), dem TCS (E-Bike-Kurse) sowie von Pro Velo (Velofahrkurse für Eltern und Kinder);
> Eröffnung neuer Kursorte und Angebot von Velotouren durch die drei Vereine sowie Einführung einer gewissen Anzahl kostenloser Kurse;
> Realisierung von Video-Clips zur Bekanntmachung der Kurse und Fahrten 2022.

3.9.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die Massnahme M.1.1 verfolgt im Jahr 2022 dieselben Ziele wie im Vorjahr, d. h. die Förderung des Gebrauchs des Velos im Kanton. Die Zusammenarbeit der Freiburger Sektionen von Pro Senectute, dem TCS und Pro Velo wird im Frühjahr fortgesetzt. Im Anschluss daran ist vorgesehen, Schulkinder zum Gebrauch des Velos zu ermutigen. Da die Massnahme M.1.1 ursprünglich nicht auf die Unterstützung der sanften Mobilität begrenzt war, kann in den Jahren 2023–2026 auch die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel gefördert oder die Bevölkerung für die Auswirkungen fossiler Transportmittel sensibilisiert werden.

Abbildung 3: Sensibilisierung für die Verkehrsverlagerung

3.10 M.3.2 Abschaffung der Privilegierung des Autos für Dienstfahrten des Staatspersonals

Stand 2021	21-26

3.10.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme M.3.2 untersucht im Zusammenhang mit der Revision des Beschlusses über die Parkplätze des Staatspersonals die Einführung einer einheitlichen Tarifierung, die nicht auf dem verwendeten Verkehrsmittel, sondern auf der zu dienstlichen Zwecken zurückgelegten Strecke beruht. Sie sieht auch die Anwendung weiterer Instrumente vor (u. a. Verordnung, Richtlinie, Subventionierung des GA, offeriertes Halbtax, Bereitstellung von Velos oder E-Bikes), damit das Staatspersonal von den Mitteln der sanften Mobilität bzw. des öffentlichen Verkehrs Gebrauch macht.

3.10.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

In Zusammenhang mit der Revision des Beschlusses über die Parkplätze des Staatspersonals besteht das übergeordnete Ziel der Massnahme M.3.2 in einer breit angelegten Förderung der sanften Mobilität bei Dienstfahrten (Velo, öffentlicher Verkehr und Gehen).

3.10.3 Ergebnisse 2021

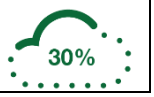
2021 hat die Massnahme M.3.2 in Zusammenhang mit der Revision des Gesetzes und des Reglements über das Staatspersonal (StPG-StPR) die Bewertung der Durchführbarkeit einer umfassenderen Förderung der sanften Mobilität ermöglicht.

3.10.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die Massnahme M.3.2 wird folgendermassen fortgeführt:

> Integration der Sektion Klima (eine Vertreterin bzw. ein Vertreter) in die Arbeitsgruppe Mobilitätspläne;
> Diskussion innerhalb der mit der Revision des Beschlusses über die Parkplätze des Staatspersonals beauftragten Arbeitsgruppe, sowie über den Einbezug der Förderung der Fortbewegung mit Mitteln der sanften Mobilität und des öffentlichen Verkehrs.
> Die Arbeitsgruppe identifiziert Möglichkeiten, wie eventuell die Vorteile der sanften Mobilität und des Gebrauchs öffentlicher Verkehrsmittel für Dienstfahrten des Staatspersonals in neue Richtlinien oder Beschlüsse zum StPG aufgenommen werden können.

3.11 M.4.1 Besteuerung der stark emittierenden Fahrzeuge

Stand 2021	21-26
	

3.11.1 Beschreibung der Massnahme

Im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG) hat die Massnahme M.4.1 die Besteuerung leichter Fahrzeuge (unter 3,5 t) mit hohem Treibhausgasausstoss zum Thema. Das neue Gesetz zur Besteuerung von Fahrzeugen (BMfzG) ist seit dem 01.01.2022 in Kraft. Leichte Fahrzeuge werden anhand eines stark progressiven Tarifs besteuert, der sich an der Leistung orientiert. Eine Steuerreduktion wird nur Fahrzeugen mit Hybrid-, Gas-, Elektro- oder Wasserstoffantrieb sowie der Energieetikette A gewährt (Art. 11 BMfzAG).

3.11.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Da der Grosse Rat am 11.02.2021 die Revision des BMfzAG verabschiedet hat (Inkrafttreten am 01.01.2022), sind mittelfristig keine Änderungen zu erwarten. Somit wurde das Ziel der Massnahme M.4.1. vollständig erreicht.

3.11.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme M.4.1 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Der Beschluss des Grossen Rates im Februar 2021 hat erste Auswirkungen gezeigt. Der Bestand an Hybrid- und Elektrofahrzeugen stieg um 60 % und entspricht 6,3 % des gesamten Fahrzeugbestands. Am 30. September 2021 waren 12 161 Einheiten registriert, während der Bestand ein Jahr zuvor bei 7601 Einheiten lag.
> Den Teilnehmenden am Climathon Freiburg (24. und 25. September 2021) wurde bei einer Herausforderung die Aufgabe gestellt, sich über innovative Lösungen zur Änderung ihrer Mobilitätsgewohnheiten Gedanken zu machen.
> Bewertung der Möglichkeit zur Integration des Projekts des Gewinnerteams der oben genannten Herausforderung (MyASS – FriCar) in die Massnahme M.4.1.

3.11.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

In den nächsten Jahren wird die Entwicklung des Bestands leichter Fahrzeuge beobachtet. Dies bezieht sich v. a. auf Fahrzeuge, die den Kriterien von Art. 11 BMfzAG entsprechen. Da die Revision des BMfzAG, wie oben erwähnt, am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, ist diese Massnahme seit Ende 2021 abgeschlossen.

3.12 M.4.2 Förderung der Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos

Stand 2021	21-26

3.12.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme M.4.2 dient der Förderung der Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos in den Gemeinden, bei Privaten und auf Grundstücken des Staates sowie der Gewährleistung der hierfür notwendigen Finanzmittel.

3.12.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme M.4.2 dient die Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos durch die Gewährung einer finanziellen Unterstützung. In einem ersten Schritt werden geeignete Standorte zur Einrichtung von Ladestationen ermttelt (der Öffentlichkeit zugängliche Parkplätze für Besucherinnen und Besucher der Staatsgebäude). Die Diagnostik wird anhand der Immobilienportfolios des Kantons durchgeführt. 2021 hat sich die Arbeit überwiegend auf die ersten beiden Portfolios konzentriert. Während der Pilotphase wurden die ersten zwei Standorte bestimmt, an denen Ladestationen eingerichtet werden können (Kollegium des Südens in Bulle sowie das Gebäude der Volkswirtschaftsdirektion VWD in Freiburg). Damit weitere Ladestationen eingerichtet werden können, wird die Ermittlung neuer Standorte in die anderen Immobilienportfolios des Staates aufgenommen.

3.12.3 Ergebnisse 2021

2021 hat die Massnahme M.4.2 zu folgenden Ergebnissen geführt:

> Ermittlung verfügbarer Parkplätze für Besucherinnen, Besucher und Mitarbeitende des Staates (zwei Immobilienportfolios);
> Planung der Einrichtung von vier Ladestationen für Elektroautos, wovon sich zwei beim Kollegium des Südens und zwei bei der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion in Freiburg befinden. Beim zweiten Standort sind Leerrohre vorgesehen, damit in Zukunft auf einfache Weise weitere Ladestationen eingerichtet werden können. Die Arbeiten beginnen an beiden Standorten im Februar oder März 2022.

3.12.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die Ermittlung neuer und geeigneter Standorte (die der Öffentlichkeit zugänglich sind) für die Einrichtung von Ladestationen wird in die anderen Immobilienportfolios des Staates aufgenommen. Ausserdem wird der Gebrauch der ersten vier Ladestationen während der Pilotphase analysiert, damit gegebenenfalls Verbesserungen durchgeführt werden können (u. a. Zugang, Kommunikation). Gleichzeitig sind ergänzend zum KKP und in Zusammenhang mit dem revidierten CO_2-Gesetz weitere Finanzierungsmechanismen zur Einrichtung von Ladestationen zu identifizieren.

3.13 M.4.3 Förderung der Zulassung von Fahrzeugen, die ausschliesslich mit elektrischer Energie oder Wasserstoff angetrieben werden oder mit einem Hybridmotor ausgestattet sind

Stand 2021	21-26

3.13.1 Beschreibung der Massnahme

Im Zusammenhang mit der Revision des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfwG) sowie mit weiteren Revisionen hat diese Massnahme die Bewertung der Auswirkungen von Steuererleichterungen für die Besitzerinnen und Besitzer von Fahrzeugen, die mit elektrischer Energie oder Wasserstoff angetrieben werden oder mit einem Hybridmotor ausgestattet sind, zum Ziel.

3.13.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Da der Grosse Rat die Revision des BMfzAG am 11.02.2021 verabschiedet hat (Inkrafttreten am 01.01.2022), sind mittelfristig keine Änderungen zu erwarten. Die Revision des BMfzAG hat das Ziel, die Anzahl Zulassungen sogenannter «sauberer» Fahrzeuge zu steigern. Reduktionen werden gewährt für Fahrzeuge mit Hybrid- und Gasantrieb (-15 %), Elektro- und Wasserstoffantrieb (-30 %) sowie mit Energieetikette A (-30 %) und sind kumulierbar (bis zu 60 %).

3.13.3 Ergebnisse 2021

2021 konnte aufgrund der Massnahme M.4.3 das Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfwG) revidiert werden, das die Zulassung sogenannter «sauberer» Fahrzeuge (Fahrzeuge mit Hybrid-, Gas, Elektro- und Wasserstoff-Antrieb) fördert.

3.13.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Bei neuen Anpassungen des BMfwG besteht die Möglichkeit zur Integration der Sektion Klima (eine Vertreterin oder ein Vertreter) in die Arbeitsgruppe.

3.14 E.3.2 Begrenzung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden

Stand 2021	21-26

3.14.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme E.3.2 hat die Begrenzung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden im Winter zum Ziel.

3.14.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das übergeordnete Ziel der Massnahme E.3.2 ist die Erstellung einer Bestandsaufnahme der Heizpraktiken in den Staatsgebäuden sowie einer Liste der Gebäude, die in Hinblick auf die Heiztemperatur am problematischsten sind.

Auf dieser Basis aufbauend setzt das Projekt in den ausgewählten Gebäuden technische Verbesserungen um. Des Weiteren sieht die Massnahme E.3.2 vor, das Verhalten der Benutzerinnen und Benutzer der Gebäude durch Sensibilisierungsmassnahmen und andere Mittel (Charta, Dekret, Merkblatt usw.) zu beeinflussen.

3.14.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme E.3.2 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Bestandsaufnahme der Heizpraktiken in den staatlichen Gebäuden;
> Erstellung einer Liste der Gebäude, die in Bezug auf die Heiztemperatur am problematischsten sind;
> Veröffentlichung von Empfehlungen in Form eines Flyers, um Hauswartinnen und Hauswarte sowie Baufachleute zur Senkung der Heiztemperatur in Staatsgebäuden anzuregen;
> Lancierung einer digitalen Kommunikationskampagne (News auf der Website fr.ch, soziale Netzwerke): Facebook-Seite des Amts für Umwelt, LinkedIn-Seite des Staates Freiburg, Instagram-Account @monplanclimat_meinklimaplan, Internetplattform meinklimaplan.fr.ch), um die Nutzerinnen und Nutzer für das Thema der Begrenzung der Heiztemperatur zu sensibilisieren.

3.14.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die Umsetzung der technischen Massnahmen in den prioritären Gebäuden beginnt im Jahr 2022 mit der Installation ferngesteuerter Thermostatventile im Gebäude der Pädagogischen Hochschule. Weitere Interventionen erfolgen während der nächsten Jahre in den in der Liste beschriebenen Gebäuden.

Abbildung 4: Illustration der Kampagne «Eine Schicht mehr!»

3.15 E.5.1 Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Kläranlagen

Stand 2021	21-26

3.15.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme E.5.1 hat das Ziel, die Treibhausgasemissionen von Kläranlagen mittels Optimierung der Prozesse zur Produktion erneuerbarer Energien (Biogas, Wärmerückgewinnung, Kleinwasserkraft, Verbesserung der Wasserzuläufe usw.) zu reduzieren.

3.15.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Damit die Massnahmen zur Verminderung der THG-Emissionen zügig umgesetzt werden können, strebt die Massnahme E.5.1 die Ausarbeitung eines Pflichtenheftes an, das bei einer ARA eine Testphase durchlaufen wird. Gleichzeitig wird ein Pflichtenheft für regionale ARA entwickelt, um deren Energieverbrauch (ARA + PW [Pumpwerke] + Kanalisationsnetz) zu begrenzen. Die Massnahme E.5.1 bezweckt zudem, auf der Grundlage der Erneuerung der ARA des Kantons, das Potenzial zur Emissionsreduktion der ARA zu identifizieren und deren Erneuerung auf der Grundlage der besten Varianten zu planen, durch welche die Optimierung des Energieverbrauchs, die vollständige und effiziente Nutzung von Biogas, die Nutzung der Abwärme von Abwasser sowie die Installation von Photovoltaikanlagen gefördert werden.

3.15.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme E.5.1 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Ausarbeitung eines Katalogs möglicher Massnahmen, wobei sofort umsetzbare Optimierungsmassnahmen und solche, für die weitere Untersuchungen erforderlich sind, identifiziert wurden;
> Erstellung eines Pflichtenheftes, das den ARA eine Anleitung zur Reduktion ihrer Emissionen bereitstellt.

Die Massnahme E.5.1 hat des Weiteren die Ausarbeitung eines einfach umzusetzenden Tools zur Optimierung des Energieverbrauchs ermöglicht, das in einer Entscheidungshilfe für Inhaber von Kläranlagen besteht.

3.15.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

2022 wird das Tool zur Energieoptimierung in einem Pilotversuch in einer ARA (Villars-sur-Glâne) getestet. Im Anschluss daran wird ein Vorschlag ausgearbeitet, der aufzeigt, wie das Tool in den anderen ARA des Kantons eingeführt werden kann.

3.16 A.2.2 Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen

Stand 2021	21-26

3.16.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme A.2.2 gewährt Landwirtinnen und Landwirten, welche die Abwärme unter Dächern oder Photovoltaikanlagen für Heubelüftungsanlagen nutzen, eine finanzielle Unterstützung. Die Trocknung macht das Futter haltbar, wobei die Art der Trocknung seinen Nährgehalt beeinflusst. Damit die Qualität erhalten bleibt, ist es wichtig, dass ein Trockenmassegehalt (TM-Gehalt) von mindestens 87 % schnell (innerhalb von 2 bis maximal 4 Tagen nach Eintreffen im Trockner) erreicht wird. Hierdurch wird die Aktivität von Mikroorganismen gestoppt, wodurch Schimmelbildung und Überhitzung vorgebeugt wird. Die Verdunstung des Grossteils des im Futter enthaltenen Wassers erfolgt auf natürliche Weise auf dem Feld beim Zettwenden. Das Prinzip von Heubelüftungsanlagen beruht auf der Fähigkeit der Luft, beim Durchströmen des sich in der Anlage befindlichen Futters einen gewissen Anteil an Feuchtigkeit aufzunehmen. Ein Teil der vom Dach abgestrahlten Hitze kann zur Trocknung verwendet werden: ein Warmluftanzug von 100 m^2 produziert rund 12 000 kWh pro Jahr,

wodurch umgerechnet 1200 Liter Heizöl gespart werden können. Diese Massnahme ist Teil des Pakets der durch den Wiederankurbelungsplan finanzierten Massnahmen.

3.16.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme A.2.2 bezweckt, alle Heubelüftungsanlagen, die mit einem Warmluftanzug ausgestattet werden können, bis Ende 2026 anzupassen.

3.16.3 Ergebnisse 2021

Aufgrund der Massnahme A.2.2 wurden 2021 in einem ersten Schritt die Betriebe ermittelt, die mit einem mit erneuerbarer Energie funktionierendem Warmluftanzug ausgestattet werden können. Während des Identifikationsprozesses konnte das Prinzip der Wärmerückgewinnung bekannt gemacht werden. Ausserdem wurde eine Pressemitteilung veröffentlicht, um verstärkt auf die Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung hinzuweisen. Seit der Ausarbeitung einer kantonalen Verordnung kann auf Subventionsanfragen eingegangen werden. Hierdurch konnte insgesamt 14 Betrieben, die sich an verschiedenen Orten des Kantons befinden, eine finanzielle Unterstützung zur Einrichtung eines auf erneuerbaren Energien beruhenden Warmluftanzugs gewährt werden.

3.16.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Da diese Massnahme 2021 grossen Anklang gefunden hat, wird sie 2022 fortgesetzt. Die letzte Version der Verordnung bezieht sich auf Anträge, die bis 28. Februar 2022 eingereicht werden konnten. Ziel ist, im Laufe von 2022 mindestens fünf der 2021 gebauten Anlagen zu kontrollieren.

Abbildung 5: Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen

3.17 A.2.4 Förderung von kurzen Lieferketten und Unterstützung des lokalen Konsums

Stand 2021	21-26
70%	15%

3.17.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme A.2.4 fördert kurze Lieferketten, den lokalen Konsum (u. a. den Direktkauf auf Bauernhöfen, Einkaufsplattformen für lokale Produkte, die Verarbeitung der Produkte durch lokale Akteurinnen und Akteure) sowie die Vermeidung von Food Waste. Dies geschieht mittels Sensibilisierungskampagnen, Subventionierungen sowie der Zusammenarbeit mit Partnereinrichtungen.

3.17.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das übergeordnete Ziel der Massnahme A.2.4 liegt in der Förderung eines innovativen und offenen Ökosystems der Region Freiburg/Genferseee im Bereich des lokalen Konsums. Es stellt die Landwirtinnen, Landwirte, Unternehmerinnen und Unternehmer, die Nahrungsmittel produzieren, in den Mittelpunkt, unterstützt junge landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Betriebe und fördert die Entwicklung neuer Projekte am Schnittpunkt von Forschung und Vermarktung. Diese Vision setzt die Beteiligung der Behörden, der das Unternehmertum und die Innovation fördernden Ökosysteme sowie der landwirtschaftlichen Beratung, die im Dienst dieser Zielgruppen und in Verbindung mit diesen Themen steht, voraus, damit die unterschiedlichen Instanzen auf interkantonaler Ebene Synergien entwickeln können.

3.17.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme A.2.4 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Organisation von drei Coaching-Sitzungen zur Umsetzung eines der drei Freiburger Projekte, die sich 2020/21 an der Projektausschreibung von Star'Terre beteiligt hatten;
> technische und wirtschaftliche Analyse des ausgewählten Projekts «De la terre à l'assiette» (Von der Erde auf den Teller) des Vereins FARA;
> Herstellung eines Kurzvideos, in dem das Projekt dieses Mikrobetriebs vorgestellt wird.

3.17.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die weitere Umsetzung kann in verschiedene Phasen aufgeteilt werden:

> Fortsetzung des Coachings für das Projekt «De la terre à l'assiette» und Start des Coachings eines neuen Freiburger Projekts, das von Star'Terre infolge der Projektausschreibung 2021/22 ausgewählt wurde, sowie Verstärkung der Kommunikation zu den begleiteten Projekten;
> Organisation einer Veranstaltung;
> Entwicklung eines Prototyps für eine Gastronomieplattform durch Local Impact;
> Umsetzung des Projekts «Jardin co-évolutif» (Evolutive Gemeinschaftsgärten) von Grangeneuve.

3.18 A.5.1 Förderung und Valorisierung von Biogasanlagen im Kanton Freiburg

Stand 2021	21-26

3.18.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme A.5.1 fördert die Einrichtung von Biogasanlagen, damit der Einsatz von Hofdünger und organischen Abfällen optimiert werden kann.

3.18.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Diese Massnahme bezweckt den Erhalt und die Optimierung der bestehenden landwirtschaftlichen Biogasanlagen im Kanton Freiburg und die Förderung neuer Projekte. Damit das Hauptziel, der Ersatz fossiler Energien, erreicht werden kann, ist vorgesehen, die Menge Hofdünger, die in landwirtschaftlichen Biogasanlagen umgewandelt wird, langfristig zu steigern. Hierdurch können klimaschädigende Methanemissionen verringert und erneuerbare Energien erzeugt werden. Wenn Hofdünger (Gülle und Mist) im Freien gelagert wird, entweicht das Methan unkontrolliert in die Atmosphäre, wird er hingegen in eine Biogasanlage eingebracht, kann das schädliche Methan in Energie umgewandelt werden und gelangt somit nicht mehr in die Atmosphäre. Zu diesem Zweck werden während zwei Jahren Studien durchgeführt.

3.18.3 Ergebnisse 2021

2021 wurden folgende Studien durchgeführt bzw. teilweise abgeschlossen:

> Optimierung des Gebrauchs von Hofdünger bei bereits bestehenden Anlagen;
> Durchführung einer Studie zum Nutzungspotenzial von Hofdünger im Kanton;
> Entwicklung von Projekten für landwirtschaftliche Biogas-Tankstellen;
> Durchführung einer Studie zum Transport von Biomethan.

Die Studien zur Optimierung von Hofdünger und zur Entwicklung von Projekten für landwirtschaftliche Biogastankstellen konnten abgeschlossen werden. Sie bestehen jeweils aus einem theoretischen und einem praktischen Teil und untersuchen konkrete Fragestellungen zu Freiburger Anlagen. Die Ergebnisse dieser Studien sind für die Praxis von Nutzen und ermöglichen die Steigerung der Klimaschutzleistung der landwirtschaftlichen Biogasanlagen des Kantons durch verschiedene Optimierungsoptionen.

Des Weiteren konnten durch die Massnahme A.5.1 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Aufstellung einer Liste mit verschiedenen Möglichkeiten zur Optimierung in Betrieb befindlicher Biogasanlagen;
> Berechnung der Wirtschaftlichkeit und Aufstellung der zur Umsetzung dieser Optimierungen notwendigen Voraussetzungen;
> Wegleitung für die Umsetzung von Biogas-Tankstellenprojekten.

3.18.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Für 2022 sind drei weitere Studien geplant, deren Ziel ebenfalls die Erleichterung des Planungsprozesses von landwirtschaftlichen Biogasanlagen ist. Es ist vorgesehen, dass diese Massnahme langfristig zur Optimierung des Einsatzes von Hofdünger in allen Biogasanlagen und zur Entstehung neuer Projekte, wie die Erzeugung von Strom, Brenn- oder Kraftstoff, beiträgt.

3.19 C.2.1 Unterstützung der Stiftung Carbon Fri und Förderung von Treibhausgasbilanzen in den Unternehmen

Stand 2021	21-26
100%	20%

3.19.1 Beschreibung der Massnahme

Ziel der Massnahme C.2.1 ist die Unterstützung der Stiftung Carbon Fri, ihre Bekanntmachung bei Unternehmen sowie die Ermutigung Letzterer, sich dem Ansatz von Carbon Fri anzuschliessen und eine Treibhausgasbilanz zu erstellen.

3.19.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Ziel der Massnahme C.2.1 ist die Unterstützung der Stiftung Carbon Fri, die Unternehmen mittels Vergabe eines Labels dazu ermutigt, eine Treibhausgasbilanz zu erstellen und somit zur Förderung lokaler und nachhaltiger Projekte beiträgt. Damit die Entwicklungsstrategie von Unternehmen besser unterstützt werden kann, wird die Stiftung Carbon Fri einen Rechner entwickeln, der nicht nur fahrtenbedingte CO_2-Emissionen berücksichtigt, sondern ihre Gesamtheit. Carbon Fri wird ausserdem ihre Anstrengungen zur Steigerung ihres Bekanntheitsgrades fortsetzen, indem sie in die Kommunikation investiert und den Prozess der Zertifizierung vereinfacht, um so den Ablauf für Unternehmen zu vereinfachen. Die Stiftung engagiert sich des Weiteren, für die zertifizierten Unternehmen Dienstleistungen zu entwickeln, damit die Erneuerung des Labels gewährleistet ist. Schliesslich möchte die Stiftung aufzeigen, dass das Konzept über Zweigstellen auf andere Kantone ausgeweitet werden kann, wobei ihr Hauptsitz in Freiburg bleibt.

In Zusammenarbeit mit Climate Services wurden Arbeiten an einem Entwicklungsprojekt begonnen. Nach der technischen Realisierung des Tools wird in einem nächsten Schritt an seiner Benutzerfreundlichkeit gearbeitet. Dieses Projekt wird (u. a.) in die Entwicklung des Tourismus im Kanton Freiburg integriert, weshalb zwischen den Massnahmen C.2.1 und C.2.4 eine Synergie geschaffen wurde. Carbon Fri richtet seine Bemühungen an fünf Achsen

aus: 1. Grünflächen (Wald und Landwirtschaft usw.) - 2. Tourismus - 3. Ernährung und lokaler Handel - 4. Infrastrukturen/Mobilität/Industrie - 5. Innovation/Bildung und Pädagogik.

Nach zwei Jahren Arbeit an der Ausarbeitung und der Umsetzung des Tools kann der neu entwickelte Rechner präsentiert werden. Im August 2021 konnte er bereits in einem ersten Schritt im Bereich Tourismus/Verkehr eingeführt werden.

3.19.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme C.2.1 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Entwicklung des neuen internetbasierten CO_2-Rechners. Der Rechner (der mit der Datenbank von Climate Services in Verbindung steht) wurde bereits für den Teil Tourismus/Reisen lanciert.
> Entwicklung einer Kommunikation für die von der Stiftung durchgeführten Aktionen (Interviews, Videos, Medienmitteilungen, soziale Netzwerke, Wettbewerbe).

3.19.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Damit der Rechner für die Allgemeinheit verfügbar wird und alle eine «vollständige» Treibhausgasbilanz erstellen können, wird er von Carbon Fri weiterentwickelt. Dabei wird zur gleichen Zeit seine Benutzerfreundlichkeit verbessert und er erhält einen pädagogischen Aspekt. Die Stiftung engagiert sich des Weiteren dafür, es Unternehmen einfacher zu machen, sich für die Erstellung einer Treibhausgasbilanz zu engagieren. Schliesslich möchte Carbon Fri Dienstleistungen (die energetische Verbesserung industrieller Prozesse, Abfallbilanzen und Mobilitätspläne) für die zertifizierten Unternehmen entwickeln.

3.20 C.2.4 Förderung des lokalen Tourismus sowie der Produkte aus dem Freiburgerland

Stand 2021	21-26

3.20.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme C.2.4 hat die Förderung des lokalen Tourismus sowie der Produkte aus dem Freiburgerland zum Ziel, damit die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Freiburg ihre Freizeit in der nahen Umgebung verbringen und die hiermit verbundenen Wegstrecken begrenzen können.

3.20.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme C.2.4 fördert Projekte aus dem Bereich des lokalen Tourismus sowie Produkte aus dem Freiburgerland (Vermeidung indirekter Emissionen), Projekte mit geringen negativen Auswirkungen auf das Klima (Verringerung direkter Emissionen) und stellt die Vorbildlichkeit von Projekten in den Vordergrund, welche kohlenstoffarme Freizeitaktivitäten fördern (Kommunikation). Des Weiteren hat sie das Ziel, die klimatischen Herausforderungen in die Förderung des lokalen Tourismus sowie der lokalen Produkte einzubinden und die Erreichbarkeit von Reisezielen mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Mitteln der sanften Mobilität zu erleichtern. Die Massnahme zielt ebenfalls auf die Quantifizierung des aufgrund von Projekten erzielten Emissionsrückgangs bzw. der hierdurch vermiedenen Emissionen ab, indem sie die Erstellung von Treibhausgasbilanzen von Nahrungsmitteln, Ausflügen und Veranstaltungen fördert, um dadurch Konsumentinnen und Konsumenten sowie Gästen eine Entscheidungsgrundlage zu bieten.

3.20.3 Ergebnisse 2021

2021 wurde die Massnahme C.2.4 um vier Schwerpunkte herum aufgebaut (A bis D), wobei Schwerpunkt B in zwei Unterpunkte aufgeteilt ist. In Schwerpunkt A konnten dank dieser Massnahme folgende Elemente umgesetzt werden:

> Diskussionen mit den Freiburgischen Verkehrsbetrieben (TPF), um die Projekte zur Entwicklung neuer Bahnhöfe kennenzulernen, mit dem Ziel der Lancierung einer Studie, in welcher die Möglichkeiten der

touristischen Erschliessung der «Hubs» durch den öffentlichen Verkehr geprüft werden, und der Entwicklung von Grossprojekten (Maison du Gruyère, Maison Cailler usw.);
> Diskussion über die digitale Veröffentlichung des bestehenden Angebots über das Netz des öffentlichen Verkehrs;
> Koordination mit dem Regionalen Naturpark Gruyère-Pays d'en Haut und Terroir Fribourg;
> Unterstützung der Lancierung des Labels «Swisstainable».

Schwerpunkt A konnte zu etwa 20 % abgeschlossen werden. Bei Schwerpunkt B konnte aufgrund des ersten Teilprojekts

> die Kommunikation über die Vorteile multimodaler Lösungsstrategien bei Ausflügen ab den «Hubs» (Zug- und Bushaltestellen) in die Kommunikationskampagne der Region Freiburg vom Herbst integriert werden;
> die Erstellung von Treibhausgasbilanzen für Ausflüge gefördert werden;
> die «Picnic Box», welche lokale Produkte in den Vordergrund stellt, gefördert werden;
> die kostenlose Nutzung des ÖV für Personen, die mindestens eine Nacht auf Freiburger Gebiet verbringen, getestet werden;
> die Kariyon-Karte, die den lokalen Handel über die kostenlose Verteilung von Gutscheinen im Wert von 20 Franken unterstützt, gefördert werden;
> statistische Daten für die Erstellung eines Berichts über die Auswirkungen der Kommunikationskampagne gesammelt werden.

Das erste Teilprojekt konnte zu 40 % abgeschlossen werden. Das zweite Teilprojekt, das etwa zur Hälfte abgeschlossen ist, hat Folgendes ermöglicht:

> Beteiligung an der Ausarbeitung des Entwurfs für ein neues Gesetz über den Tourismus, das mit dem neuen Mobilitätsgesetz koordiniert wird;
> Lancierung des Projekts «Schaffung eines offiziellen kantonalen Mountainbike-Netzes (MTB)» mit Aufstellung eines Inventars und Bildung einer Interessensgemeinschaft;
> Aufnahme von Gesprächen mit Groupe E über die Möglichkeiten, Ladestationen für MTB im Netz zu installieren;
> Beginn einer Machbarkeitsstudie zur Installation solarbetriebener Ladestationen, insbesondere in der Nähe von Alphütten.

Der Schwerpunkt C betrifft die Kanalisierung der Touristenströme und die Sensibilisierung für dieses Thema. Im Rahmen von Schwerpunkt D konnten mit Hilfe des Vereins Terroir Fribourg Treibhausgasbilanzen von touristischen und regionalen Produkten erstellt und koordiniert werden. Dieser Schwerpunkt konnte zu etwa 20 % abgeschlossen werden. 2021 wurden folgende Ergebnisse erzielt:

> Erstellung von Treibhausgasbilanzen für Erdbeeren und Spargel. Diese Arbeiten wurden von den Büros projets21 und Climate Services in Zusammenarbeit durchgeführt und hatten die Auswirkungen des Transports von importierten Produkten zum Thema.
> Durchführung einer Kommunikationskampagne zu den Vorteilen des lokalen Konsums, bei welcher das Hauptaugenmerk auf die Auswirkungen der Verkehrsart auf den CO_2-Ausstoss gerichtet war.

3.20.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die 2021 begonnenen Diskussionen zur Durchführung einer Studie, welche die Möglichkeiten der touristischen Nutzung von «Hubs» des öffentlichen Verkehrs, oder auch des öffentlichen Verkehrs selbst, für Tourismus- und Freizeitaktivitäten sowie für Aktivitäten in Verbindung mit regionalen Produkten aufzeigt, haben die konkrete Lancierung dieser Studie zum Ziel. Nach der Bildung einer Interessensgemeinschaft kann mit der Einrichtung von Solarladestationen für E-MTB (Elektro-Mountainbikes) in den Alphütten begonnen werden. Dies verringert den von der Sportart verursachten Treibhausgasausstoss und trägt zur Kanalisierung der Ströme bei. Ziel ist es, bis zu Beginn der Mountainbike-Saison im Frühjahr 2023 über ein ausgebautes MTB-Netz zu verfügen.

Des Weiteren wurde Anfang 2022 mit den während der Kommunikationskampagne im Herbst gesammelten Daten ein Bericht über die Auswirkungen der Kommunikationsmassnahmen erstellt.

Abbildung 6: Die «Picnic Box». Lancierung während der Herbstkampagne in Zusammenarbeit mit Terroir Fribourg.

3.21 C.3.1 Erhöhung der Investitionen und Finanzströme zugunsten des Klimas

Stand 2021	21-26
100%	20%

3.21.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme C.3.1 bezweckt die Annäherung der staatlichen Investitionen an die Ziele des Übereinkommens von Paris. Aktuell gibt es etwa 20 Unternehmen, in deren Verwaltungsrat der Staat Freiburg vertreten ist. Die Vertreterinnen und Vertreter des Staates sind Teil des Verwaltungsrats, während die Delegierten nur zur Generalversammlung eingeladen werden. Die Mandatsverträge müssen die Ziele des Staats enthalten, weshalb die Sektionen Nachhaltige Entwicklung und Klima an dieser Stelle integriert werden könnten. Die Ziele werden an die Direktion gerichtet, welche die Beziehung zwischen der Vertreterin bzw. dem Vertreter und dem Unternehmen regelt. Im Anschluss daran werden die Mandatsverträge von der Direktion definitiv ausgearbeitet.

3.21.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme C.3.1 hat zum Ziel, für die Vertreterinnen und Vertreter des Staats in den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen, an deren Kapital der Staat beteiligt ist, Mandatsverträge auszuarbeiten, welche die klimatischen Herausforderungen in die Umsetzung der Public-Corporate-Governance-Strategie integrieren.

3.21.3 Ergebnisse 2021

2021 wurde durch die Massnahme C.3.1 eine Liste mit Zielen zu folgenden Themenbereichen aufgestellt: Umwelt und Klima, Ethik und soziale Verantwortung, Finanzierung von Unternehmen, öffentliche Aufgaben und kantonale Wirtschaft.

3.21.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Der weitere Verlauf zielt darauf ab, die Mandatsverträge, welche die klimatischen Ziele beinhalten, einsatzbereit zu machen. Ziel ist die:

> Erstellung eines Modells für Mandatsverträge;
> Verabschiedung der Ziele und der Mandatsverträge durch den Staatsrat;
> Einführung eines neuen, einheitlichen Verfahrens innerhalb der Direktionen für die Erstellung von Briefen;
> Einführung einer jährlichen Sitzung, an der sich die übergeordnete Direktion, die FinV sowie die Vertreterinnen und Vertreter des Staates beteiligen.

3.22 T.1.3 Förderung des Wandels (Sensibilisierung und Engagement)

Stand 2021	21-26
100%	20%

3.22.1 Beschreibung der Massnahme

Ziel der Massnahme T.1.3 ist die Einführung von Instrumenten zur Begleitung des Wandels innerhalb der gesamten Gesellschaft, d. h. innerhalb der Gemeinden, Unternehmen, Schulen, der kantonalen Verwaltung sowie der breiten Öffentlichkeit. Des Weiteren sieht die Massnahme die Koordination der von den im Klimaschutz engagierten Akteurinnen und Akteuren unternommenen Schritte vor.

3.22.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Das übergeordnete Ziel der Massnahme T.1.3 liegt darin, Aktionen zur Sensibilisierung und zum Mitmachen vorzuschlagen, mit denen die gesamte Gesellschaft zur Annahme klimaschonender Verhaltensweisen ermutigt werden kann.

3.22.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme T.1.3 folgende Ergebnisse erzielt werden:

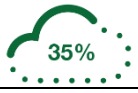
> Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie mit der Unterstützung des Büros NewElement;
> Ausarbeitung des Flyers «Auf dem Weg zu Netto-Null», der ursprünglich für Mitglieder des Kantonsparlaments bestimmt war, und die wichtigsten Achsen des kantonalen Klimaplans zusammenfasst;
> Klima Lunch Nr. 6 «Der Hitzeinseleffekt», am 20. Mai 2021, Klima Lunch Nr. 7 «Klima und Schulen: welche Perspektiven?», am 15. Juni 2021, Klima Lunch Nr. 8 «Die Gebäudeplanung im Zeichen des Klimawandels», am 21. Oktober 2021;
> Organisation des Climathon Fribourg, am 24. und 25. September 2021 (in Zusammenarbeit mit dem Büro Eqlosion), ein kostenloser, 24-stündiger, non-stop Ideen-Marathon zum Klima (100 % online);
> Einrichtung des Instagram-Accounts @monplanclimat_meinklimaplan;
> Erstellung eines neuen Reiters auf der Plattform meinklimaplan.fr.ch, um den Gemeinden die notwendigen Instrumente für die Umsetzung der Klimastrategie zur Verfügung zu stellen; Durchführung (in oben genanntem Rahmen) eines ersten Interviews mit der Gemeinde Villars-sur-Glâne, das im Laufe des ersten Halbjahrs 2022 ausgestrahlt wurde.

3.22.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

2022 sind folgende Themen geplant:

> Anpassung der Plattform, damit sie den Richtlinien für barrierefreie Webinhalte entspricht (Web Content Accessibility Guidelines, WCAG), Konformitätsstufe AA;
> Veröffentlichung eines Quizz in Zusammenarbeit mit den TPF zum Themenbereich Elektromobilität;
> Einführung einer Grafikcharta;
> ein Klima Lunch zum Thema Treibhausgasbilanz am 10. März, ein Treffen der Verantwortlichen der Massnahmen (Workshop der Expertinnen und Experten) und ein Workshop mit den Gemeinden;
> Onlinestellung einer Seite, die den Massnahmen des KKP gewidmet ist, und auf der sechs «repräsentative» Massnahmen veranschaulicht werden;
> Durchführung eines Wettbewerbs zur Werbung für die Plattform;
> regelmässige Veröffentlichung von Inhalten in den sozialen Netzwerken sowie zur Erhöhung der Sichtbarkeit der Plattform.

3.23 T.4.1 Kantonale Klimagesetzgebung

Stand 2021	21-26
	

3.23.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme T.4.1 sieht das Inkrafttreten sowie die Umsetzung des kantonalen Klimagesetzes in der Form vor, wie es im Rahmen der Motion Senti-Mutter (2019-GC-44) genehmigt wurde. Ziel dieses Gesetzes ist die Verankerung der Klimastrategie in einer gesetzlichen Grundlage, die Festlegung des kantonalen Klimaziels sowie die Umsetzung des Finanzierungsmechanismus für die mit der Strategie verbundenen Massnahmen.

3.23.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme begleitet das Inkrafttreten und die Umsetzung des kantonalen Klimagesetzes sowie seiner Ausführungsbestimmungen.

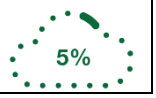
3.23.3 Ergebnisse 2021

Der Staatsrat hat im September 2021 den Vorentwurf des kantonalen Klimagesetzes (KlimG) verabschiedet, der im Anschluss Gegenstand einer dreimonatigen öffentlichen Vernehmlassung war. Diese hat bis Dezember desselben Jahres stattgefunden.

3.23.1 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Nach Abschluss des Vernehmlassungsberichts wurde dem Staatsrat im September 2022 die konsolidierte Fassung des Vorentwurfs des Klimagesetzes vorgelegt, damit sie dem Grossen Rat im Dezember unterbreitet werden kann. Der Vorentwurf des Ausführungsreglements sollte dem Staatsrat im Mai 2023 vorgelegt werden, damit das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen gleichzeitig Mitte 2023 in Kraft treten können.

3.24 T.6.1 Durchführung eines Pilotprojekts für ein an die klimatischen Herausforderungen angepasstes Gebäude

Stand 2021	21-26
	

3.24.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme T.6.1 unterstützt die Durchführung eines beispielhaften Projekts für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel durch die Sanierung eines bestehenden Staatsgebäudes bzw. den Bau eines neuen Gebäudes.

3.24.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme T.6.1 unterstützt die Umsetzung (Renovierung oder Bau) eines Gebäudes, das sowohl in Bezug auf seine Energieeffizienz als auch hinsichtlich der Anpassung an den Klimawandel beispielhaft ist. Ziel ist, dass dieses Gebäude gleichzeitig einen niedrigen CO_2-Ausstoss aufweist, es den Nutzerinnen und Nutzern bei grosser Hitze Komfort bietet und nur wenig Wasser verbraucht. Es wird zudem angestrebt, dass es dazu beiträgt, das Risiko des Oberflächenabflusses zu verringern und die Biodiversität zu fördern.

3.24.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme T.6.1 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Auswahl des zu fördernden Projekts;
> Vorbereitung des Wettbewerbs des SIA unter Berücksichtigung der Kriterien der Massnahme T.6.1.

3.24.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Die Studienphase, innerhalb welcher der Wettbewerb der SIA stattfindet, ist von 2021 bis Mai 2023 geplant. Die Durchführung der Renovierungsarbeiten ist von September 2023 bis August 2024 geplant.

3.25 T.6.2 Unterstützung des Wettbewerbs «Le climat et moi»

Stand 2021	21-26

3.25.1 Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme T.6.2 fördert die Umsetzung von Projekten, die im Rahmen des Wettbewerbs «Le climat et MOI» von Klassen erarbeitet wurden.

3.25.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme T.6.2 hat das Ziel, die Freiburger Klassen finanziell zu unterstützen, die sich am Wettbewerb «Le climat et MOI» beteiligen. Dieser wird von Environnement et jeunesse organisiert. Die dank dieser Massnahme gewährleistete finanzielle Unterstützung ermöglicht es Schülerinnen und Schülern sowie Klassen, ein umfassenderes Projekt zu schaffen, sich neue wissenschaftliche und technische Kenntnisse anzueignen (über ein professionelles Mandat), die Sichtbarkeit ihrer Arbeiten zu verbessern und die Beteiligung zu steigern (Videoclip).

3.25.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme T.6.2 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> finanzielle Unterstützung der Freiburger Klassen, die am Wettbewerb teilgenommen haben (drei Bereiche): Durchführung des Projekts (Material, Infrastruktur usw.); technische oder wissenschaftliche Unterstützung mittels Beauftragung einer professionellen Mandantin / eines professionellen Mandanten (Coaching, Beratung usw.); finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung des Projekts innerhalb eines grösseren Rahmens;
> finanzielle Unterstützung zur Durchführung von 4 Projekten von Freiburger Klassen, die am Wettbewerb teilgenommen haben;
> Herstellung eines Kurzvideos vor Ort, welches verschiedene Projekte präsentiert, die im Rahmen des Wettbewerbs durchgeführt wurden.

3.25.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Da sich nur die 18. Ausgabe des Wettbewerbs von Environnement et jeunesse mit dem Thema Klima befasst, wird das verbleibende Budget in den Jahren 2022–2026 für andere Aktionen eingesetzt, die mit den Themen Schule und Klima in Zusammenhang stehen.

Abbildung 6: Besuch der Abtei von Hauterive mit der Gewinnerklasse der OS Jolimont, am 9. Juni 2021.

3.26 T.6.3 Sicherstellung der Wirksamkeit und der Umsetzung des Klimaplans

Stand 2021	21-26

3.26.1 Beschreibung der Massnahme

Folgende Punkte der Massnahme T.6.3 stellen die Umsetzung des KKP in seiner Gesamtheit sicher: Unterstützung der Koordination von Arbeitsgruppen, Unterstützung der Teilnahme an Arbeitsgruppen, Unterstützung der Teamleiterinnen und -leiter, Gewährleistung des Monitorings der Arbeitsfortschritte sowie der Ergebnisse und der Qualität der umgesetzten Massnahmen.

3.26.2 Ziele für den Zeitraum 2021–2026

Die Massnahme T.6.3 hat das Ziel, eine koordinierte Umsetzung der 115 Massnahmen des KKP zu gewährleisten. Zu diesem Zweck werden die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen, die für das Monitoring und das Management der verschiedenen Projekte in ihren Entwicklungs-, Umsetzungs- und Nachbereitungsphasen erforderlich sind, durch die Sektion Klima zur Verfügung gestellt. Ebenfalls zählt die Koordination auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden), die dem KKP zu eigen ist, zu den Aufgaben der Massnahme T.6.3.

3.26.3 Ergebnisse 2021

2021 konnten durch die Massnahme T.6.3 folgende Ergebnisse erzielt werden:

> Einstellung von zwei Mitarbeitenden in der Sektion Klima über befristete Verträge (insgesamt 1,6 VZÄ);
> Einstellung eines Mitarbeiters über einen externen Auftrag (0,8 VZÄ);
> Koordination innerhalb des Staates, insbesondere Organisation der COPIL;
> Unterstützung und Beratung der Verantwortlichen der Massnahmen;
> Teilnahme an den vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geleiteten Koordinationssitzungen zwischen den Schweizer Kantonen;
> Teilnahme an den Koordinationssitzungen zwischen den Westschweizer Kantonen;
> Beginn der Arbeiten für die Entwicklung eines Management-Tools zur Koordination und Überwachung der Massnahmen.

3.26.4 Ziele für den Zeitraum 2022–2026

Anfang 2022 fand ein erster Workshop mit den Expertinnen und Experten statt, dessen Ziel es war, alle Personen, die an der Umsetzung der für 2022 geplanten Massnahmen beteiligt sind, zusammenzubringen. Ein weiteres Ziel bestand in der Förderung des Austauschs zwischen den seit 2021 Beteiligten mit den neuen Verantwortlichen der Massnahmen, dem Teilen von Erfahrungen sowie der Verbesserung von Koordinationsprozessen. Es wird angestrebt, dieses Treffen in jährlichen Abständen durchzuführen, damit zwischen den Akteurinnen und Akteuren des KKP Kontakte entstehen können.

Die 2021 begonnenen Vorarbeiten am Management-Tool «Cockpit» werden 2022 durch die Zusammenarbeit der Sektion Klima mit den kompetenten Abteilungen konkret umgesetzt. Dieses Instrument ermöglicht die Koordination (Projektmanagement, finanzielles Monitoring usw.) und das Monitoring (Überwachung der Indikatoren, Grundlagen für die Umsetzungsberichte) für die 115 Massnahmen über den gesamten Umsetzungszeitraum hinweg (bis 2026) sowie gegebenenfalls auch für zukünftige Generationen des KKP.

Damit die zunehmende Anzahl Massnahmen während des gesamten Umsetzungszeitraums koordiniert werden kann, ist vorgesehen, das Team durch neue Mitarbeitende zu verstärken.

4 Schlussfolgerung

4.1 Stärken bei der Umsetzung des KKP

2021 wurden die Ziele der meisten Massnahmen erreicht. Hieraus ergibt sich, dass die verschiedenen mit der Lancierung, der Umsetzung sowie dem Monitoring der Projekte verbundenen Prozesse gut funktionieren.

Zur Erinnerung sei gesagt, dass der kantonale Klimaplan das wichtigste Instrument ist, das dem SR zur Festlegung seiner Klimastrategie zur Verfügung steht. Sein Massnahmenkatalog ermöglicht die Koordination und die Unterstützung der sektoriellen und sektorenübergreifenden Strategien, die zum Erreichen der durch den SR festgelegten Klimaziele beitragen. Die Umsetzung der Massnahmen des KKP beinhaltet ein grosses Potenzial: das Knüpfen von Kontakten, die Herstellung eines Dialogs zwischen den Berufen und den unterschiedlichen Ämtern, das Durchbrechen der Gewohnheit, «in Silos» zu arbeiten und der Einbezug zahlreicher Akteurinnen und Akteure. Dieser Ansatz fördert die Kreativität bei der Umsetzung der mit den Massnahmen verbundenen Projekten und ermöglicht die Schaffung von Synergien. Ausserdem vervielfacht er die Wirkung der Massnahmen und wirkt sich positiv auf die Zufriedenheit der Projektleiterinnen und -leiter aus. An dieser Stelle möchten wir betonen, dass die erste Phase der Umsetzung, bei den meisten Massnahmen, durch die Motivation und das Engagement der Mitarbeitenden der Projektteams geprägt war.

Durch den Austausch auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) kann ein umfassendes Verständnis über die mit der Umsetzung der Klimastrategien verbundenen Herausforderungen gewonnen werden, wodurch es möglich wird, die diesbezüglichen Anstrengungen zu bündeln. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den verschiedenen, auf der Plattform meinklimaplan.fr.ch vorgeschlagenen Projekten, zeigt auch die Wichtigkeit von bereichsübergreifenden Massnahmen zur Sensibilisierung für Klimafragen und zur Förderung des Engagements auf. Die positive Aufnahme in den Medien und das Echo, das mehreren Massnahmen zuteilwurde, stellt einen zusätzlichen Pluspunkt dar. Deshalb ist weder die Bedeutung noch die Notwendigkeit der Umsetzung des KKP zu beweisen.

4.2 Verbesserungspotenzial

Bei der Umsetzung einiger Massnahmen zeigt sich bei manchen Mitarbeitenden eine gewisse Zurückhaltung, sich ganz für «Klimaprojekte» zu engagieren. Dies kann durch einen Mangel an Mitarbeitenden in den betreffenden Abteilungen, ein mangelndes Verständnis der Vorgehensweise bei der Umsetzung des KKP sowie der Rolle der Mitarbeitenden der Sektion Klima begründet sein. Damit dieser Punkt verbessert werden kann, wird jährlich ein Workshop für «Expertinnen und Experten» veranstaltet, damit die Hindernisse bei der Umsetzung überwunden werden können. Aus dem Austausch mit den Verantwortlichen der Massnahmen haben sich vor allem zwei Punkte ergeben, die dazu beitragen könnten, die Verbindung der gesamten Verwaltung mit den Massnahmen des KKP zu stärken: Verbesserung der mit dem KKP verbundenen Governance (Prozesse zur Priorisierung des Budgets und der Wahl der Massnahmen, Rollen der unterschiedlichen Beteiligten usw.); Aufstockung der Personalressourcen in den Abteilungen, die an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind. Ab dem 2. Semester 2022 wird das Budget erstellt, es werden die Massnahmen über die gesamte Umsetzungszeit hinweg priorisiert und die betreffenden Dienststellen werden kontaktiert, damit überprüft werden kann, ob die zur Verfügung gestellten Informationen noch aktuell sind. Der Grund hierfür ist, dass sich in den Dienststellen die Prioritäten zur Umsetzung der Massnahmen, für die sie verantwortlich sind, ändern.

Ausserdem würde eine Stärkung der Legitimität des Amts für Umwelt, sowie insbesondere der Sektion Klima, es diesen ermöglichen, beim Auftreten von Hindernissen in den betreffenden Dienststellen oder Sektionen die

Umsetzung besser zu koordinieren. Die Governance könnte durch die Ernennung von «Klima-Beauftragten», die den mit der Umsetzung betrauten Dienststellen angehören und bei allen Projekten zwischen der Sektion Klima und ihrer jeweiligen Dienststelle vermitteln, verbessert werden, wodurch auch die Koordination erleichtert würde.

Die für den KKP im Rahmen des Voranschlags der Laufenden Rechnung bereitgestellten Mittel unterliegen den entsprechenden Voranschlagsverfahren und werden jährlich neu bestimmt. Da nicht bekannt ist, welcher Betrag im nächsten Jahr zur Verfügung steht, ist das Funktionieren der Massnahmen mit einer gewissen Unsicherheit verbunden. Der fehlende Überblick über die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen kann zur Wahl kleinerer Projekte mit geringerer Reichweite führen. Dies ist für langfristige Projekte wie im Gebäudebereich, wo sich Projekte über vier bis fünf Jahre erstrecken, besonders problematisch.

Auch das «Herz des KKP» ist von der Problematik des annualisierten Budgets betroffen, da die Mehrheit der Mitarbeitenden der Sektion Klima mittels befristeter Arbeitsverträge angestellt ist.

A1 Abkürzungsverzeichnis

AfU – Amt für Umwelt des Kantons Freiburg

ARA – Abwasserreinigungsanlage

CL – Climat-Lunch

EG – Einzugsgebiet

GR – Grosser Rat

KKP – Kantonaler Klimaplan

NE – Nachhaltige Entwicklung

PW – Pumpwerk

StPG – Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Freiburg

StPR – Reglement über das Staatspersonal des Kantons Freiburg

THG – Treibhausgas

TM – Trockenmasse

UHI – städtische Wärmeinsel (Urban Heat Island)

VZÄ – Vollzeitäquivalent

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rapport 2022-DAEC-177

4 avril 2023

—

Faisant suite au renvoi du projet de loi sur le climat (LClim)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent rapport faisant suite au renvoi du projet de loi sur le climat voté par le Grand Conseil le 7 février 2023. Le présent rapport est structuré de la manière suivante :

Table des matières

—

1 Contexte 2

2 Examen détaillé des amendements de la commission 3

Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat) 15

Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn) 16

3 Incidences du projet bis 17

Répartition des tâches entre Etat et communes 17

Incidences financières 17

4 Conformité au droit et aux principes régissant la comptabilité publique 19

5 Atteinte des objectifs du projet de loi sur le climat 19

1 Contexte

La commission parlementaire ordinaire chargée de l'examen du projet de loi sur le climat cité en titre n'ayant pas combattu l'entrée en matière sur le projet de loi, elle a procédé à 4 lectures, étendues sur 7 séances entre le 14 novembre 2022 et le 16 janvier 2023. 54 amendements ont été déposés par les député-e-s, dont 29 ont été acceptés et 25 refusés. Au vote final, le projet bis a été accepté par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre ayant quitté la séance). Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se positionner sur les amendements acceptés en commission, respectivement le projet bis lors de sa séance du 6 février 2023.

Lors de la session du Grand Conseil du 7 février 2023, l'entrée en matière n'a pas été combattue par les députés, cependant une requête des députés Nicolas Kolly, Antoinette de Weck et Daniel Bürdel a été déposée afin de renvoyer au Conseil d'Etat le projet aux motifs suivants :

1. Analyse par le Conseil d'Etat de la version bis de la commission et établissement d'un rapport complémentaire sur la base de la loi largement modifiée.
2. Examen de la loi afin que le Conseil d'Etat esquisse les mesures à prendre pour parvenir aux objectifs fixés par la loi, lesquels découlent de l'Accord de Paris.
3. Examen de la version bis de la commission sous l'angle financier, en particulier les nouveaux articles 16^{bis}, 16^{ter} et 16^{quater}, ceci afin de déterminer leur légalité et leur adéquation avec les autres dispositions légales cantonales et/ou fédérales en matière financière.

Le Grand Conseil a voté le renvoi par 55 voix contre 46 et 4 absentions. Pour rappel, le projet de loi sur le climat (LClim) vise à encadrer et à renforcer la politique climatique du canton de Fribourg. Il constitue la réponse à la motion 2019-GC-44 Senti Julia/Mutter Christa – Base légale pour le climat et l'environnement, reçue favorablement par le Conseil d'Etat et prise en considération par le Grand Conseil en juin 2020 par 87 voix contre 0 et deux abstentions. La motion demandait que la loi intègre en particulier :

1. Un objectif climatique cantonal. Les motionnaires citent à titre illustratif les objectifs sous-tendus par l'Accord de Paris (pour la Suisse, -50 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, puis -70 à -85 % d'ici 2050, selon le Conseil fédéral) ou proposés par l'initiative pour les glaciers (réduction des émissions nettes à zéro à l'horizon 2050).
2. Une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés.
3. Des solutions pour le financement des mesures, notamment à travers la création d'un Fonds cantonal pour le climat.

Le Conseil d'Etat s'est basé sur ces principes pour l'élaboration du projet de loi sur le climat qui a été transmis au Grand Conseil.

Afin d'établir le présent rapport complémentaire, différentes démarches ont été entreprises, dont notamment plusieurs échanges avec la Direction des finances (DFIN) afin de vérifier les aspects financiers spécifiques à la version bis adoptée par la commission du Grand Conseil.

Le rapport a été structuré en fonction des demandes de la requête et des questions posées en plénum : au chapitre II, les amendements de la commission seront analysés selon la question 1 de la requête des députés Nicolas Kolly, Antoinette de Weck et Daniel Bürdel. Le chapitre III aborde les incidences du projet d'un point de vue de la répartition des tâches entre Etat et communes ainsi que sur les aspects financiers. Le chapitre IV aborde les questions de conformité avec le droit. Enfin, le chapitre V du présent rapport vise à répondre à la question 2 de la requête de renvoi.

2 Examen détaillé des amendements de la commission

—

Cette partie a pour objet l'analyse des amendements de la commission constituant le projet bis de la loi sur le climat, répondant ainsi à la question 1 de la requête de renvoi. Pour chacun des amendements, l'article et l'alinéa concernés sont repris avec les modifications de la commission sous forme d'encadré, conformément au document formel élaboré par le Secrétariat du Grand Conseil, puis suivies de l'analyse du Conseil d'Etat.

Art. 1 al. 2 lettres d et e

[2 Elle vise à :]
d) rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques~~.~~ Ainsi qu'avec la promotion de la biodiversité ;
e) promouvoir la biodiversité et préserver les écosystèmes ;

La commission souhaite que la protection de la biodiversité apparaisse expressément à l'article 1 al. 2 visant les buts de la loi. L'idée est que la LClim non seulement protège, mais également promeuve la biodiversité. La lutte contre le réchauffement climatique doit ainsi inclure dès le début la notion de biodiversité dans la réflexion.

Le Conseil d'Etat estime que l'ajout d'un objectif général de promotion de la biodiversité s'inscrit pleinement dans le but premier de la loi inscrit à l'article 1 al. 1 duquel ressort la protection de la biodiversité contre les effets nuisibles des changements climatiques.

Cette modification s'inscrit également en accord avec le droit international. Dans le préambule de l'Accord de Paris se trouve notamment le but de protection de la biodiversité en ces termes : « *notant qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, **et à la protection de la biodiversité**, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière, et notant l'importance pour certains de la notion de « justice climatique », dans l'action menée face aux changements climatiques* ».

Ces deux ajouts vont par ailleurs dans le sens des propositions sur la biodiversité, proposées par le Conseil d'Etat en deuxième lecture suite aux amendements votés en première lecture par la commission et qui font l'objet de l'article 11bis et des modifications de la LPNat développées ci-après.

Le Conseil d'Etat se rallie à ces modifications.

Art. 1 al. 2 lettre f

[2 Elle vise à :
f) veiller à la justice climatique, notamment en appliquant les principes d'équité sociale et intergénérationnelle dans la mise en œuvre de la politique climatique cantonale.

La notion de justice climatique est un principe juridique indéterminé, qui est amené à être interprété et pris en considération en relation avec les autres principes sous-jacents que sont les principes d'équité sociale et intergénérationnelle. Le principe de justice climatique est une notion reprise par la Suisse en tant que signataire de l'Accord de Paris. En tant que notion juridique indéterminée ancrée dans les objectifs de la loi, elle fournit un outil à l'aune duquel la mise en œuvre de la politique cantonale doit être réfléchie.

En ajoutant ces principes dans les objectifs du projet de la loi, la commission attend que les mesures prises sur la base de la LClim assurent une répartition équilibrée et juste des ressources et des charges entre les générations. Dans ce contexte, le terme intergénérationnel doit être entendu dans le sens d'une « équité sociale à long terme lors de la mise en balance des différents intérêts publics poursuivis ».

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 3 al. 2 du projet explicite le fait que les mesures prises en application de la LClim doivent être « prises de manière coordonnée et soient économiquement efficaces, socialement équitables et respectueuses de l'environnement. ». L'auteur d'une mesure est ainsi déjà invité à réfléchir à ce principe d'équilibre, dès l'élaboration de celle-ci, mais également lors de sa mise en œuvre et au moment du bilan.

Par ailleurs, le principe d'équité sociale et intergénérationnelle ne fait qu'appliquer les principes du développement durable déjà inscrits dans le droit fribourgeois en vigueur. En effet, le développement durable étant un des buts de l'Etat selon l'article 3 al. 1 lettre h de la Constitution fribourgeoise, il apparaît que l'ajout de cette lettre f à l'alinéa 2 de l'article 1 du projet bis de la commission est superfétatoire et pourrait par ailleurs induire une certaine insécurité juridique telle que celle qui fait l'objet en ce moment d'une plainte des Aînées pour le climat contre la Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme. Partant, le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification. Les possibles incidences financières de ces ajouts sont reprises dans le chapitre III.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 2 al. 1bis

[1bis] A cette fin, le Conseil d'Etat définit la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les étapes nécessaires à la réalisation des mesures ainsi que les objectifs dans les secteurs suivants : notamment transport, bâtiments, industrie et agriculture

La commission souhaite rendre plus précis le suivi de la trajectoire projetée pour atteindre les objectifs formulés à l'alinéa premier dans quatre secteurs principaux. Quant aux objectifs sectoriels, ils doivent permettre de connaître l'état de situation dans chaque secteur afin de pouvoir mieux prioriser les mesures futures. Il est important de rappeler ici que le calcul de trajectoire de réduction et de potentiel de réduction dans les secteurs mentionnés dans ce nouvel alinéa fait partie intégrante de la stratégie du Conseil d'Etat. En effet, la mesure T.1.1 « objectif de réduction pour chaque secteur » du Plan Climat cantonal a pour but d'identifier les possibles trajectoires de réduction visant l'atteinte des objectifs climatiques fixés dans le Plan Climat cantonal.

Pour pouvoir définir et adapter les trajectoires de réduction des gaz à effet de serre (GES), l'autorité compétente doit pouvoir agir de manière flexible et avec une certaine rapidité. Il apparaît pertinent de confier l'exécution de cette tâche et en particulier la priorisation nécessaire au Conseil d'Etat. Dans la mesure où la LClim confie au Grand Conseil le soin de mettre en œuvre les mesures nécessaires et de fixer les objectifs globaux pour le canton, cette répartition des compétences apparaît judicieuse.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 2 al. 2

[2] Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton et la délocalisation des émissions de gaz à effet de serre.

La commission souhaite privilégier le maintien d'entreprises dans le canton de Fribourg et éviter les possibles délocalisations qui seraient envisagées en lien avec l'application de la loi. Les émissions indirectes étant produites hors canton, elles ne peuvent donc déjà plus être délocalisées hors canton.

Il s'agit ici de veiller aux effets économiques à l'intérieur du canton, ce qui correspond aux objectifs de politique économique du Conseil d'Etat. L'intention est de s'assurer le maintien dans le canton des entreprises déjà implantées et ainsi les places de travail créées. C'est une manière de démontrer le soutien de la commission à la production locale.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 2 al. 2bis

[2bis] L'Etat et les communes promeuvent et soutiennent activement la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation. Ils encouragent et soutiennent également la mise en œuvre du principe de sobriété auprès des entreprises et des ménages.

Sorti début avril 2022, le dernier volet du rapport 6 du GIEC (groupement intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat) est dédié aux solutions pour limiter les dégâts liés à la crise climatique. Pour la première fois, ce document incontournable consacre un chapitre entier à la sobriété. Dans son dernier rapport, le GIEC en donne une

définition précise en la qualifiant « *d'un ensemble de mesures et de pratiques quotidiennes qui permettent d'éviter la demande d'énergie, de matériaux, de terres et d'eau tout en assurant le bien-être de tous les êtres humains dans les limites de la planète* ».

La commission propose d'introduire le principe de sobriété dans les objectifs du projet de loi dans la mesure où ce principe permet de soutenir l'économie circulaire. L'idée sous-jacente à cet amendement est de limiter la consommation des ressources lors de la production des biens et des matériaux, de s'assurant de la meilleure répartition et de la meilleure utilisation des ressources nécessaires à la consommation en s'interrogeant au préalable sur leur utilité pour favoriser leur réutilisation et renforcer finalement le recyclage. Il s'agit aussi d'une incitation à réévaluer nos besoins tout en veillant à assurer un développement durable de l'économie et à garantir ainsi une qualité de vie satisfaisante pour tous les citoyennes et citoyens. Il ne s'agit donc pas d'un frein au développement économique, notamment dans les domaines du numérique ; l'optimisation des technologies dans un objectif durable et le développement de nouvelles technologies sont des outils, et doivent être accompagnés d'autres mesures en vue d'atteindre les objectifs posés.

Le principe de sobriété, au niveau fédéral, se retrouve dans les mesures visant à renforcer la préservation des ressources et l'économie circulaire. Le projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) en lien avec l'économie circulaire prévoit d'ailleurs expressément l'introduction du principe de préservation des ressources sous la forme d'un mandat à caractère général à l'attention de la Confédération et des cantons. Le principe de sobriété se retrouve par exemple dans des documents stratégiques tels que la Stratégie à long terme de la Confédération 2050 et la Stratégie énergétique. Au niveau du canton, les mesures qui peuvent être comprises comme favorisant le principe de sobriété sont avant tout les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Outre les mesures concernant le volet atténuation du Plan Climat cantonal, la campagne « OFF » menée actuellement par l'Etat de Fribourg et ses partenaires, en est une illustration.

Il s'agit d'une disposition légale à faible densité normative et partant, avant tout programmatique. Elle devra guider les autorités compétentes dans la mise en œuvre du mandat constitutionnel et législatif de protection de l'environnement. Quant à l'encouragement du principe auprès des ménages et des entreprises, l'Etat mène déjà des actions en ce sens. On peut à nouveau citer la campagne « OFF » mentionnée ci-dessus et qui prône une utilisation parcimonieuse de l'énergie.

Il s'agit ici surtout de marquer l'exemplarité des entités publiques, d'autant qu'en tant que grands employeurs et propriétaires de nombreux bâtiments notamment, elles disposent d'une marge de manœuvre importante pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et encourager une consommation durable des ressources naturelles.

Bien que comprenant le souhait de la commission, le Conseil d'Etat considère la mission de promotion active d'un principe juridiquement indéterminé comme complexe, encore plus quand elle touche à la sphère et à l'économie privée (ménages autant qu'entreprises). Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un encouragement, en particulier dans ses propres activités et ses processus de travail, est plus réaliste et suffisant au regard des efforts à déployer dans le cadre de son action climatique.

Le Conseil d'Etat propose donc de remodifier la disposition comme suit :

[2bis] L'Etat et les communes encouragent la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation.

Art. 2 al. 4

[4] L'Etat et les communes renforcent leurs compétences en matière de technologies d'émissions négatives (NET) et s'engagent à conserver, gérer et renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels à long terme.

La commission propose d'ajouter le terme *stockage*, les puits de carbone devant bel et bien absorber du CO_2. Or, l'important est qu'ils le gardent, notamment pour ce qui est du bois et des forêts. Les connaissances scientifiques en matière de stockage étant pour l'instant encore limitées, notamment en ce qui concerne les sols agricoles, la précision ajoutée par l'intégration du terme *stockage* est bienvenue.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 2bis

Objectifs climatiques pour l'administration cantonale
[1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi.
[2] Elle s'engage à atteindre l'objectif de zéro émission directe nette et à réduire fortement ses émissions indirectes d'ici à 2040.

La commission propose d'introduire un article qui fixe des objectifs spécifiques à l'administration cantonale, celle-ci se devant de faire preuve d'exemplarité. Cette proposition va dans le sens de différents projets tant au niveau fédéral que dans d'autres cantons. Sous réserve de la législation spéciale, les règles d'organisation et de gestion contenues dans la présente loi et ses dispositions d'exécution sont également applicables aux établissements personnalisés (art. 52 LOCEA).

La commission a estimé que ce nouvel objectif doit être atteignable par le biais d'une mise en œuvre des buts et objectifs de la présente loi de manière exemplaire et recourant à de nouveaux investissements notamment dans la rénovation des bâtiments de l'Etat, la consommation d'énergie (application du principe de sobriété et orientée énergies renouvelables) ou encore la mobilité du personnel (favorisant notamment l'utilisation des transports publics pour la mobilité pendulaire et lors des déplacements professionnels, électrification du parc automobile, etc.). Les incidences financières de ce nouvel article 2bis sont reprises au chapitre III.

Le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg s'est d'ores et déjà engagé par des démarches qui correspondent aux objectifs globaux de cette disposition, principalement en réalisant une première quantification de ses émissions (directes et indirectes) en réponse au postulat 2020-GC-185 – *Parlement cantonal* climatiquement *neutre*, accepté par le Grand Conseil en juin 2021. Ce projet, en cours de finalisation, offrira une première image de l'empreinte carbone associée aux activités de l'Etat ainsi qu'une base de travail pour améliorer le suivi des émissions. Il offrira également une esquisse des mesures à mettre en place en matière de réduction des émissions permettant de tracer les objectifs linéaires vers le zéro émission directe nette.

Ce nouvel objectif de 2040 proposé par la commission est nettement plus exigeant que l'objectif de 2050 fixé à l'article 2 al. 1 du projet du Conseil d'Etat englobant toutes les activités territoriales, et par extension également celles de l'administration comme celles des communes. Le Conseil d'Etat est conscient que les leviers d'action de l'Etat dans son administration publique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sont importants. L'Etat s'engage d'ores et déjà à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à travers le déploiement de mesures issues de la Stratégie immobilière (2022-2035), de la Stratégie de développement durable (2021-2031) ou encore certaines campagnes d'information et de sensibilisation ponctuelles (p. ex. campagne « OFF »). Tout en étant parfaitement conscient de son devoir d'exemplarité, le Conseil d'Etat considère le premier alinéa comme suffisant et le 2e comme irréaliste car trop exigeant et difficilement atteignable dans ce délai. Les incidences financières de ce nouvel article 2bis seraient par ailleurs majeures ; elles sont reprises au chapitre III.

Le Conseil d'Etat propose de biffer l'alinéa 2 :

Objectifs climatiques pour l'administration cantonale
[1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi.

Le Conseil d'Etat vise ainsi l'atteinte des objectifs stipulés à l'article 2 du projet de base relatif aux objectifs de mise en œuvre le plus rapidement possible en fonction des ressources disponibles et rappelle que les communes jouent un rôle central dans l'application de cet article.

Art. 3 al. 1

~~[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur :~~ ~~a) la présente loi ;~~ ~~b) la loi fédérale sur le CO_2 ;~~ ~~c) la loi fédérale sur l'énergie ;~~ ~~d) la loi cantonale sur l'énergie ;~~ ~~e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.~~ [1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur la présente loi ainsi que sur les actes qui régissent notamment les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la protection de la nature et de la biodiversité, du paysage, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire et des constructions, de la mobilité, de la santé, du secteur financier, et du développement durable.

La commission propose de supprimer la référence aux lois énumérées dans la version du Conseil d'Etat et de ne citer que les domaines les plus concernés par la politique climatique afin de ne pas favoriser une législation plutôt qu'une autre. Il s'agit d'une adaptation d'ordre formel qui n'a pas d'influence sur le fond du projet.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 5 al. 1

[1] L'Etat et les communes, dans leurs domaines de compétences, [soutiennent] l'éducation, la formation, la recherche, le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques

La commission propose de préciser que le devoir de soutien des communes s'inscrit dans le cadre de leurs compétences, comme elles ne sont pas impliquées dans tous les domaines. Cette disposition vise avant tout à rassurer les communes.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 5 al. 1

[1] L'Etat et les communes […] ~~veillent à soutenir~~ soutiennent l'éducation, la formation, la recherche le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques.

La commission propose de remplacer la locution *veillent à soutenir* par le terme *soutiennent*. La commission crée ici une contrainte alors que le Conseil d'Etat prévoyait une incitation qui permettait une certaine liberté des acteurs en fonction de leurs possibilités.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 6 al. 1

[1] Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal ~~(PCC)~~. Le Plan Climat cantonal est coordonné à la Stratégie cantonale biodiversité.

La commission propose d'introduire le principe de coordination du Plan Climat cantonal avec la Stratégie cantonale biodiversité.

Les mesures prise au nom du réchauffement climatique ayant des impacts en matière de biodiversité, la coordination des deux politiques est essentielle.

Bien que pouvant paraître comme redondante car l'article 3 al. 1 régit déjà la coordination entre la politique climatique et les autres politiques sectorielles de l'Etat – la biodiversité étant expressément mentionnée – cette proposition s'inscrit surtout dans le cadre des propositions adoptées par le Conseil d'Etat en vue de la deuxième lecture (v. remarque sous art. 1) en lien avec la modification de la loi sur la protection de la nature (LPNat). Elle est aussi cohérente avec l'introduction de la biodiversité à l'article 1 al. 2 let. d et e du projet de loi.

Cet amendement permet de créer un lien entre la Stratégie biodiversité du Conseil d'Etat et la LPNat qui en constitue le support formel.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 10 al. 3

[3] Il fait également l'objet d'un suivi régulier et continu des indicateurs propres aux domaines d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'efficacité des mesures et des ressources engagées. Les résultats de ce suivi sont publiés annuellement.

La commission propose d'introduire cet ajout afin de garantir que l'on dispose des indicateurs permettant de connaître l'état de situation et ainsi de pouvoir mieux prioriser les mesures à prendre pour atteindre les objectifs formulés à l'alinéa premier dans ces quatre secteurs principaux.

Contrairement à d'autres amendements refusés par la commission ou retirés, la proposition retenue ici permet un suivi avec des ressources raisonnables, en proportion avec celles engagées pour la politique climatique en tant que telle.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 11bis

Coordination avec la Stratégie cantonale biodiversité [1] Les mesures prises respectent le principe d'équivalence des intérêts entre les enjeux de biodiversité et de climat et intègrent pour ce faire des critères de durabilité. [2] Les mesures offrant des co-bénéfices sont renforcées, des solutions durables et coordonnées sont apportées lorsque des mesures sont susceptibles d'entrer en concurrence.

Le Conseil d'Etat a proposé à la commission d'intégrer un article 11bis qui traite de la coordination entre le Plan Climat cantonal et la Stratégie cantonale biodiversité en parallèle à une modification de la LPNat, qui, elle, vise à ancrer la Stratégie biodiversité directement dans la LPNat. La commission s'est prononcée en faveur de la variante proposée par le Conseil d'Etat lors de la deuxième lecture.

Bien que les deux bases légales LClim et LPNat permettent déjà actuellement la prise en compte des intérêts respectifs, l'introduction d'un principe d'équivalence de ces intérêts peut clarifier et sécuriser la situation lors d'éventuels conflits d'intérêts. La perte de biodiversité et les changements climatiques sont des phénomènes étroitement liés. D'une part, les changements climatiques accélèrent le déclin de la biodiversité et d'autre part la détérioration du monde naturel ainsi que son exploitation non durable sont des facteurs clés du changement climatique. Les solutions (souvent en synergie) doivent être prises de manière liée aussi par l'intégration d'une vision globale conduite par la durabilité. La plupart du temps, les mesures prises pour le climat et pour la biodiversité présentent des synergies, mais il arrive que des mesures soient en contradiction. Il faut être conscient que ce principe d'équivalence peut aussi parfois mener à des conflits d'objectifs dans le domaine des énergies renouvelables. Il apparaît que les buts poursuivis par les deux textes de loi (climat et biodiversité) prennent en compte une vision globale de durabilité (art. 1 LPNat) et de protection des êtres humains ainsi que de la biodiversité (art. 1 LClim, avec amendement concernant la promotion de la biodiversité). Toutefois une sécurisation de la situation au regard des possibles conflits d'intérêt justifie l'introduction d'un principe de gestion à cet égard.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 12 al. 1 let. c

[[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes :] c) il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration, ~~et~~ de la mise en œuvre et de l'évaluation du Plan Climat cantonal ;

La commission propose de préciser que le Conseil d'Etat doit également assurer l'organisation transversale de l'évaluation du Plan Climat cantonal et non seulement de son élaboration et de sa mise en œuvre. Cela va dans le sens de l'article 10 sur le réexamen et le suivi.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 13 al. 3

[3] Les Directions et unités administratives compétentes s'assistent mutuellement et participent activement à l'élaboration, ~~et~~ à la mise en œuvre et à l'évaluation du Plan Climat cantonal

La commission propose de préciser que les directions participent activement à l'évaluation du Plan Climat cantonal et non seulement à son élaboration et à sa mise en œuvre. Cela va dans le sens de l'article 10 sur le réexamen et le suivi et de l'ajout à l'article 12 al. 1 let. c.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 14 al. 2

[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat ; y sont représentés le Grand Conseil, les communes, ainsi que les milieux et organisations intéressés.

La commission propose d'intégrer le Grand Conseil afin d'assurer qu'il soit représenté dans la Commission Climat.

La proposition est discutable en termes de séparation des pouvoirs, mais elle correspond à une pratique établie dans le canton de Fribourg et permet une approche pragmatique des défis.

La commission consultative pour l'aménagement du territoire comprend par exemple cinq membres qui sont désignés par le Grand Conseil (art. 3 al. 2 LATeC). La loi sur la mobilité prévoit également que cinq membres sont désignés par le Grand Conseil au sein de la commission consultative pour la mobilité (art. 9 al. 3 LMob).

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 14 al. 3

[[3] La Commission :] a) est consultée sur le Plan Climat cantonal, son évaluation périodique et les projets importants ;

La commission propose de préciser que la Commission Climat est consultée sur l'évaluation périodique du Plan Climat cantonal. C'est l'établissement d'un nouveau bilan carbone tous les cinq ans qui permettra l'évaluation périodique des mesures du Plan Climat cantonal et de leur efficacité. Cet outil permettra également d'évaluer l'efficacité des politiques sectorielles et intersectorielles qui œuvrent à l'atteinte des objectifs climatiques défini à l'article 2 du projet de loi ainsi en lien avec les trajectoires de réduction qui seront fixées. Sur la base du constat du nouveau bilan carbone, le plan d'action sera revu et les mesures redéfinies selon les besoins. Cet ajout va dans le sens des attributions de la Commission initialement prévue à l'alinéa 3 let. a étant donné que l'évaluation périodique fait partie intégrante du mécanisme de suivi et de monitoring du Plan Climat cantonal et que la Commission est consultée à ce sujet.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 15 al. 1

[1] Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes ~~de plus de 1500 habitants et habitantes~~ définissent, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.

Les communes sont considérées comme des partenaires-clés du canton pour que celui-ci atteigne ses objectifs climatiques. En effet les émissions directes du canton se font sur le territoire qui est administré par les communes. Aussi la planification de plans de mesures au niveau communal est déterminant dans les deux volets du Plan Climat cantonal : atténuation et adaptation. Les communes sont directement concernées par les effets des changements climatiques qui peuvent négativement affecter leur territoire et leur population et jouent un rôle primordial, particulièrement pour les aspects d'adaptation. Les enjeux climatiques touchent tous les domaines de réglementation et tous les niveaux de planification.

Par ailleurs, le champ de compétences des communes leur permet de prendre des mesures à leur niveau. De nombreuses communes s'engagent déjà en faveur de la protection du climat, notamment par le biais des planifications existantes. L'exemplarité face à leurs citoyennes et citoyens fait également partie de leurs devoirs. Cette exemplarité passe par la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets publics, mais aussi en tant qu'entité publique employeur, gestionnaire de biens, propriétaire et prestataire de services. L'action conjointe de l'Etat et des communes est en effet absolument nécessaire car complémentaire. En ce sens le Conseil d'Etat prévoit de soutenir financièrement et techniquement les communes dans l'établissement de ces planifications.

Le Conseil d'Etat n'a pour autant pas estimé judicieux d'imposer à toutes les communes fribourgeoises sans distinction l'établissement obligatoire d'une planification dans le domaine climatique, préférant laisser la liberté aux plus petites d'entre elles de décider des moyens les plus adéquats pour prendre en compte les enjeux climatiques, c'est-à-dire à travers les moyens (au sens large) dont elles disposent, par exemple les planifications existantes ou bien dans une planification nouvelle spécifique au climat.

Le seuil de 1500 habitants et habitantes choisi par le Conseil d'Etat dans son projet pour l'obligation d'établissement d'une planification climatique correspond à peu de chose près à la moitié (47%) des communes fribourgeoises, afin d'impulser de manière significative la mise en œuvre de mesures au niveau communal. Toutefois, toutes les communes (y.c. celles de moins de 1500 habitants) désireuses de s'engager dans une planification de mesures en faveur du climat peuvent bénéficier du soutien de l'Etat dans le projet de loi du Conseil d'Etat.

La proposition de la commission vise à élargir l'obligation d'établir une stratégie climatique communale à toutes les communes et non plus qu'aux communes de plus de 1500 habitants et habitantes.

Le Conseil d'Etat estime à ce jour que l'extension du nombre de communes astreintes à établir un plan climat aurait indéniablement un impact financier. Ce point est repris dans la partie sur les incidences financières (chapitre III).

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 15 al. 3

[3] Les communes ~~peuvent~~ <u>sont encouragées à</u> collaborer entre elles pour accomplir cette tâche.

La commission propose de reformuler l'alinéa 3 de manière plus incitative. Il est vrai que l'action commune et coordonnée au niveau climatique peut se révéler fort impactante, en particulier au niveau de la régionalité. Ainsi des communes qui collaboreraient entre elles dans la réalisation de mesures (p. ex. projet de chauffage à distance, plans de mobilité, etc.) auraient un impact important sur la participation à l'atteinte des objectifs climatiques.

Relevant de l'organisation des communes afin d'accomplir leur tâche, cette modification ne présente pas de nouvelle incidence financière directe.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 15 al. 4

[4] L'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. A ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financier nécessaires, en particulier à l'élaboration ~~d'un~~ de leur plan climat ~~communal~~.

La commission propose de supprimer le terme *communal*, un plan climat pouvant être communal ou intercommunal en cas de collaboration selon la loi sur les communes ainsi que dans le soutien voulu par le projet de loi aux projets de communes qui s'associent entre elles.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

*Art. 16^bis^*

Fonds pour le climat – but [1] Il est institué un fonds pour le climat (ci-après : le Fonds). [2] Le Fonds est destiné à soutenir financièrement les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2. [3] Dans les limites des disponibilités, le Fonds sert en outre à l'octroi de subventions au sens de l'article 17 de la présente loi. [4] Le Conseil d'Etat règle les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds.

Cet amendement fait suite à un précédent vote en première lecture qui portait sur le souhait de la commission d'offrir une meilleure garantie de financement des mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques sur le long terme. La réponse adoptée par la commission a été de créer un fonds propre pour le climat, revenant également ainsi à un des éléments de la motion 2019-GC-44 adoptée par le Grand Conseil le 25 juin 2020, bien que le Conseil d'Etat ait décidé le 7 juin 2022 de provisionner un montant en faveur du climat dans le fonds d'infrastructures. Conformément à l'article 42 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE), le fonds d'infrastructures est « destiné à financer ou préfinancer des investissements importants à la charge de l'Etat ». Il est à relever qu'il est possible que des subventions destinées aux communes soient financées par le fonds d'infrastructures si elles concernent des investissements.

Le Conseil d'Etat, dans les discussions qu'il a menées tant avant la mise en consultation du projet de loi que dans le cadre de l'établissement du message, s'est toujours déclaré opposé à la création d'un nouveau fonds dédié spécifiquement au climat. Il a décidé, conformément aux bases légales, de considérer le climat comme un domaine stratégique entrant dorénavant dans le champ d'intervention du fonds d'infrastructures. A cet effet, il a décidé d'affecter jusqu'à ce jour un montant de 30 millions de francs pour des mesures de politique climatique dans le cadre du fonds d'infrastructures.

Il a ainsi considéré que le fonds d'infrastructures, dans sa part consacrée à la politique climatique, permettra de réaliser ou soutenir des réalisations d'importance prévues par le Plan Climat cantonal actuel ou de nouvelles mesures complémentaires. Il convient de rappeler que le Plan Climat cantonal ne contient pas à lui seul les mesures nécessaires à mettre en place pour atteindre les objectifs fixés aux articles 1 et 2 de la loi sur le climat. Les mesures complémentaires devront faire l'objet de crédits d'engagement supplémentaires ou spécifiques qui seront alors traduits dans le budget ordinaire.

Le Conseil d'Etat relève d'une manière générale que les fonds apparaissent problématiques à la lumière de plusieurs principes cardinaux de gestion des finances publiques. Ils exigent notamment des concessions par rapport au principe de l'universalité budgétaire, voulant que le budget décrive, pour la durée de l'exercice, l'ensemble des recettes qui financent l'ensemble des dépenses, sans que soit établie une relation entre certaines dépenses et certaines recettes. Lorsqu'ils ne peuvent pas être alimentés par des recettes spécifiques, conçues et prélevées dans le respect du principe de causalité, les fonds entrent également en conflit avec le principe non-affectation des recettes fiscales. Ils soulèvent en outre des questions au niveau technique en lien avec le principe de l'unité comptable, prévoyant que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat soit consignées dans un seul compte et nécessitent d'être particulièrement attentif dans la détermination du périmètre de consolidation de ces derniers.

Il convient dès lors de faire preuve d'une certaine retenue dans le recours aux fonds et de veiller, dans toute la mesure du possible, à limiter leur développement. Ce d'autant plus que l'existence de fonds a pour conséquence de limiter la marge de manœuvre des autorités élues, tant au niveau du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, dans le pilotage des politiques publiques. Les fonds réduisent en effet les possibilités d'arbitrage dans l'élaboration des budgets et restreignent ainsi les possibilités d'adaptation des priorités en fonction de l'évolution des besoins de la population et/ou de facteurs externes échappant au contrôle des collectivités publiques. Il en résulte que les domaines d'action financés à l'aide de fonds sont durablement priorisés et privilégiés, dans la mesure où ils échappent aux fluctuations inévitables des recettes ordinaires et donc aux éventuelles réallocations nécessaires, par rapport à ceux dont le financement est assuré au moyen de crédits budgétaires ordinaires et sur lesquels se concentrent tous les efforts d'adaptation des budgets. Pour exemple, les mesures découlant du projet de loi sur le climat seraient de facto priorisées par rapport aux dépenses et aux projets prévues pour l'éducation, la santé ou la sécurité ; ce qui ne semble ni adéquat, ni souhaitable.

Cela dit, les fonds ne sont pas totalement prohibés et deux cas de figure peuvent être distingués pour ceux existant actuellement au niveau de l'Etat de Fribourg. La première catégorie de fonds s'apparente à des financements spéciaux au sens de l'article 16 de la LFE. Il s'agit de moyens financiers - des recettes - qu'une loi ou un décret affecte à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée. Les financements spéciaux ont en principe une durée d'existence limitée et sont dissous lorsque leur but est atteint et ou ne peut plus l'être. C'est typiquement le cas du fonds sur la plus-value, dont l'alimentation exclusive provient, de par la loi, de la taxe sur la plus-value.

La deuxième catégorie de fonds relève plutôt des préfinancements au sens de l'article 28a LFE. Il s'agit de montants grevant les comptes en vue de réalisation d'un ou de projets en préparation mais qui n'ont pas encore été adoptés. Le préfinancement doit lui aussi reposer sur une base légale spécifique et porter, conformément à l'article 13a du règlement sur les finances de l'Etat (RFE), sur un investissement ou une subvention d'investissements. Il ne se justifie que pour des projets d'envergure. Son existence est en principe également limitée dans le temps. Il est dissout lorsque le but visé est atteint ou lorsque le projet pour lequel il a été constitué est abandonné. C'est le cas du fonds d'infrastructures, conçu pour soutenir les investissements majeurs de l'Etat, ainsi que le fonds de politique foncière active, destiné à soutenir les acquisitions et investissements dans le domaine, par le truchement de l'ECPF.

Le Conseil d'Etat constate qu'un éventuel fonds sur le climat tel qu'envisagé par la commission parlementaire ne s'inscrirait pas dans l'un ou l'autre des cas de figures présentés ci-dessus et ne remplirait pas les conditions posées dans les bases légales et réglementaires. On peut citer parmi les caractéristiques potentiellement problématiques d'un éventuel fonds sur le climat les faits qu'il serait manifestement destiné à porter sur une période illimitée, qu'il servirait à financer à la fois des dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement et qu'il recouvrirait un panel de politiques publiques réunies sous l'étiquette « climat » mais pas clairement délimitées à priori. L'absence d'une recette spécifique prélevée selon le principe de causalité et sur la base de laquelle l'essentiel du financement du fonds pourrait reposer, suscite de plus des doutes sur la pertinence et la solidité de l'instrument envisagé. Les modalités de financement du fonds sont peu claires et relativement aléatoires vis-à-vis des buts à atteindre.

Le Conseil d'Etat a toujours estimé que la création d'un nouveau fonds n'était pas opportune vis-à-vis des principes de la comptabilité publique et compte tenu des bases légales et n'apportait pas d'avantage quant au financement des mesures découlant du projet de loi. La lutte contre les changements climatiques et leurs effets et sa concrétisation en stratégie climatique doit devenir une des tâches de l'Etat, parmi l'ensemble de ses autres tâches, et faire partie de ce fait du budget ordinaire de l'Etat. Le Conseil d'Etat a préconisé de recourir au fonds d'infrastructures pour les éléments qui peuvent entrer en ligne de compte, comme les aides à l'investissement. En effet, comme il est parfois difficile de financer des mesures importantes et des grands projets sur le budget annuel ordinaire, le recours au fonds d'infrastructures ouvre la possibilité de financer des projets d'investissements de plus grande envergure. Le fonds d'infrastructures a le mérite d'exister, de fonctionner à satisfaction et d'avoir déjà bénéficié d'un complément d'alimentation en vue de couvrir les coûts de la politique climatique. Aux comptes 2022, le Conseil d'Etat a d'ailleurs complété la partie « climat » du fonds avec 5 millions de francs, portant ainsi à 30 millions de francs les moyens attribués au climat. Le recours au fonds d'infrastructures paraît ainsi constituer la solution la plus efficace pour atteindre les objectifs poursuivis et aussi la plus équitable par rapport aux autres politiques publiques dans lesquels

des défis importants sont également à relever. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent pouvoir conserver la possibilité de procéder à certains arbitrages et aux priorisations qui s'avèreraient nécessaires dans les années à venir.

Aussi le Conseil d'Etat maintient-il sa position au sujet du fonds, qui s'applique également aux articles 16ter et 16quater du projet bis de la commission.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 16ter

Utilisation des montants disponibles
[1] Le Fonds finance, dans les domaines mentionnés à l'article 3 al. 1 et dans les limites des montants disponibles, des mesures permettant :
a) de réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
b) de s'adapter aux effets des changements climatiques ;
c) de renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels ;
d) d'encourager la sobriété, l'innovation, la technologie, l'information et le conseil.

Les utilisations possibles d'un fonds sont calquées sur les objectifs de la loi, ainsi que sur le principe de sobriété que la commission propose d'intégrer à l'article 2 al. 2bis.

Le Conseil d'Etat s'opposant au principe de création d'un nouveau fonds dédié au climat, comme explicité à la proposition d'article 16bis ci-dessus, il renonce à commenter de manière détaillée l'ensemble des dispositions de cette proposition.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 16quater

Ressources
[1] Le Fonds est alimenté par :
a) une dotation initiale d'un montant de 25'000'000 de francs ;
b) un éventuel montant provenant de la part du canton de Fribourg au bénéfice de la Banque nationale suisse ;
c) les subventions remboursées provenant du Fonds ;
d) les intérêts du capital ;
e) les legs et dons consentis en sa faveur ;
f) une éventuelle part d'excédent de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat ;
g) des recettes provenant de la Confédération ;
h) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.
[2] La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat.
[3] Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose de moyens suffisants pour financer les missions de la politique climatique.

Idéalement, l'alimentation du Fonds tel que voulu par la commission devrait respecter le principe de causalité découlant du droit de l'environnement qui prévoit que le coût des mesures de protection de l'environnement, ici du climat, est à la charge des auteurs des nuisances. Selon l'analyse élaborée dans le cadre du Plan Climat cantonal, les trois principales sources des émissions directes de GES dans le canton sont l'agriculture, le transport et la production de chaleur pour le bâti. Les émissions de GES des transports et du chauffage des bâtiments sont taxées au niveau national conformément à la loi sur le CO_2. Une autre source importante d'émissions est liée à la consommation et à l'alimentation. Ces secteurs sont régulés par des dispositions légales nationales (p. ex. : taxe sur la valeur ajoutée) et des accords internationaux (p. ex. : Accord de l'OMC).

Il n'est pas possible sur le plan cantonal de développer des mécanismes d'alimentation d'un fonds basé sur le principe de causalité. Les investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de zéro émission nette devant être effectués en grande partie dans les 30 prochaines années, la commission a proposé une palette de sources suffisamment large afin de permettre au Conseil d'Etat de choisir et adapter les modes d'alimentation du Fonds selon l'évolution du contexte économique et en fonction des disponibilités budgétaires.

Le Conseil d'Etat s'opposant au principe de création d'un nouveau fonds dédié au climat, comme explicité à la proposition d'article 16bis ci-dessus, il renonce à commenter de manière détaillée l'ensemble des dispositions de la proposition d'article 16^{quater} et ne porte son analyse que sur les lettres b et f du premier alinéa. Il souligne en particulier l'absence d'une alimentation régulière du fonds, qui contredit l'idée que ce dernier puisse assumer les missions de la politique climatique, comme le proposerait l'alinéa 3. Pour le Conseil d'Etat, c'est au travers du budget ordinaire de l'Etat que l'essentiel du financement de la politique climatique doit s'opérer, dans le sens d'ailleurs du crédit d'engagement déjà validé par le Grand Conseil.

Alinéa 1 lettre b

Conformément à l'article 31 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (LBN ; RS 951.11), la part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Il est ainsi proposé dans le projet de la commission de pouvoir affecter une part du montant annuel du bénéfice versé par la Banque nationale suisse (BNS) au canton au Fonds Climat.

Dans le cas où le principe du fonds devait néanmoins être accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat s'oppose alors à cette lettre b car, dès lors que les éventuelles distributions de bénéfices de la BNS profitent actuellement à l'entier du budget de l'Etat, accaparer une partie de celles-ci en faveur du climat reviendrait à priver les autres politiques publiques de ces ressources. Ce qui conduit à prioriser les mesures proposées par la loi climat au détriment de toutes les autres dépenses de l'Etat ; ceci ne paraît pas raisonnable et peu responsable vis-à-vis de l'ensemble des tâches assumées par l'Etat.

Alinéa 1 lettre f

La commission estime qu'au moment du bouclement comptable, le Conseil d'Etat pourrait avec cette disposition décider de créer une provision qui grèvera les comptes en vue d'alimenter des fonds.

Dans le cas où le principe du fonds devait néanmoins être accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat s'oppose alors à cette lettre f.

Pour les raisons explicitées en deuxième partie du commentaire à l'article 16bis ainsi que directement ci-dessus, **le Conseil d'Etat s'oppose à l'entier de cette modification. Dans le cas où le principe du fonds devait néanmoins être accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat s'oppose alors aux lettres b et f de l'article 16^{quater}.**

Art. 17 al. 1

[1] Une subvention peut être octroyée, sous la forme de contributions non remboursables, de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements, à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes morales de droit public ainsi qu'à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la réalisation de mesures d'adaptation, d'atténuation, de sobriété et de renforcement de la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels.

La commission propose d'ajouter les notions de sobriété et de stockage des puits de carbone, par cohérence avec la modification de l'article 2 al. 4 LClim et article 2bis LClim. Précisons ici que les mesures relatives à la sobriété font partie des mesures de réduction. De plus, seront subventionnées, uniquement les mesures qui seront définies dans la réglementation d'exécution. Le Conseil d'Etat garde ainsi une marge de manœuvre dans le choix des mesures et projets subventionnables.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 17 al. 2

[2] ~~Dans les limites du crédit d'engagement prévu à l'article 16, les~~ Les demandes de subvention sont traitées dans un ordre de priorité fondé sur les effets attendus du projet au regard des enjeux climatiques (rapport entre le bénéfice climatique et le montant des dépenses occasionnées) et la temporalité du projet, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. […].

La suppression de la première partie de l'alinéa 2 par la commission est liée à l'introduction d'articles portant sur un fonds pour le climat et de son utilisation, notamment pour assurer la possibilité de soutenir des projets hors du cadre du crédit d'engagement. De telles dépenses restent cependant soumises à la procédure budgétaire usuelle selon la loi sur les finances.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette première partie de phrase est tout à fait usuelle et constitue une référence à la loi sur les subventions (art. 32 LSub), qui rappelle la nécessité de respecter le cadre financier fixé par le crédit d'engagement décidé par le Grand Conseil pour le financement des mesures découlant du Plan Climat cantonal. Le volume des subventions doit respecter le crédit d'engagement, afin de garantir les compétences décisionnelles du Grand Conseil. Dans le cas où les besoins liés à un crédit d'engagement octroyé évoluent, une demande de crédit additionnel peut être soumise au Grand Conseil. Aussi la suppression de ce passage tel que proposé par la commission est combattue par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 17 al. 3

[3] L'autorité compétente~~,~~ en fonction des seuils financiers~~,~~ peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la loi sur les subventions.

Modification rédactionnelle (suppression des virgules). Ces virgules, qui ne changent rien au texte français, ont eu une conséquence sur la traduction allemande, d'où le bien fondé de les supprimer.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)

Art. 4 al. 1 et 1bis (nouveau)

[1] Les grandes lignes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage sont définies dans le plan directeur cantonal ainsi que dans la Stratégie cantonale biodiversité ; ces planifications définissent les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi. [1bis] Dès son adoption par le Conseil d'Etat, la Stratégie cantonale biodiversité a force obligatoire pour les autorités cantonales.

Les modifications proposées aux articles 4, 5 et 48 de la loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage sont liées à l'acceptation des dispositions adoptées plus haut (cf. art. 11bis LClim) afin d'assurer la bonne coordination entre les politiques climatiques et de biodiversité, comme l'avait proposé le Conseil d'Etat dans le cadre des travaux de commission.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 5 al. 1 let. a1 (nouvelle)

[1] [Le Conseil d'Etat exerce les attributions suivantes :] a) il adopte la Stratégie cantonale biodiversité ;

Cette proposition découle également de l'acceptation des dispositions adoptées plus haut (cf. art. 11bis LClim) par la commission (sur proposition du Conseil d'Etat), ainsi que de la proposition de modification de l'article 4 al. 1 et 1bis ci-dessus.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Art. 48 al. 3

[3] Le projet de crédit est accompagné du programme pluriannuel de mise en œuvre et de la Stratégie cantonale biodiversité mentionnés à l'article 4.

Cette proposition découle également de l'acceptation des dispositions adoptées plus haut (cf. art. 11[bis] LClim) par la commission (sur proposition du Conseil d'Etat), ainsi que de la proposition de modification de l'article 4 al. 1 et 1[bis] ci-dessus.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)

Art. 11 al. 3

[3] Les mesures exigées pour les bâtiments neufs et les nouvelles installations s'appliquent également aux bâtiments et installations existantes qui subissent une transformation, une rénovation ou un changement d'affectation important et soumis à autorisation, à l'exception de l'art. 11b, al. 3 de la présente loi.

La commission propose d'adapter l'article 11 al. 3 LEn en réservant l'exception de l'article 11b al. 3 LEn (cf. ci-dessous).

Il semble que la modification adoptée va à l'inverse de la volonté d'augmenter les installations photovoltaïques et thermiques y compris sur les bâtiments à rénover. L'exception adoptée exempterait ainsi les transformations, rénovations ou changements d'affectation de l'obligation de couvrir les besoins d'électricité par une source renouvelable et d'installer des panneaux photovoltaïques et solaire thermiques sur les toits et/ou façades qui permettent leur installation.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification.

Art. 11b al. 3

[3] Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable. Une installation photovoltaïque ou une installation solaire thermique est mise en place sur les toits et/ou sur les façades adéquats. Le Conseil d'Etat règle les exceptions, notamment lorsque l'installation ne peut pas être raccordée au réseau.

La commission propose de modifier l'article 11b al. 3 afin que les bâtiments à construire soient équipés d'une installation photovoltaïque ou d'une installation solaire thermique sur les toits et/ou sur les façades qui permettent leur installation. Le Conseil d'Etat réglerait les exceptions, notamment lorsque l'installation ne peut être raccordée au réseau.

Un doute réside sur l'apport de cette nouvelle proposition, sans toutefois connaître son impact réel, il semble que, plus on entre dans le détail, plus on risque de toucher à des mécanismes en place.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification. Dans le cas où l'amendement devait être adopté par le plénum, le Conseil d'Etat propose la modification technique suivante :

[3] Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable, notamment avec une installation photovoltaïque mise en place sur les toits et/ou sur les façades qui permettent leur installation.

Titre et Préambule
Préambule

[…] Vu les articles 9 et 41 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de ~~gaz à effet de serre~~ $\underline{CO_2}$ (Loi sur le CO_2) ; […]

Correction du titre complet de la loi. Il s'agit en effet d'une erreur de plume qu'il convient de corriger.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification.

3 Incidences du projet bis

—

Répartition des tâches entre Etat et communes

La répartition concrète des tâches entre l'Etat et les communes visant à mettre en œuvre le but et les objectifs proposés s'inscrit dans le cadre législatif actuel et futur. Selon le droit en vigueur, un certain nombre de domaines concernés sont déjà de la compétence conjointe du Canton et des communes (aménagement du territoire, énergie, mobilité, etc.). Le projet de la commission, à l'instar de celui proposé par le Conseil d'Etat, n'engendre dès lors pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales.

Le projet de la commission maintient l'obligation de planification climatique communale proposée par le Conseil d'Etat mais en l'étendant à toutes les communes. En application de l'article 15 al. 2 du projet du Conseil d'Etat, environ 60 communes sont dans l'obligation de se doter d'une planification climatique communale. Cependant l'Etat prévoyait déjà d'encourager toutes les communes volontaires à le faire également. Avec le projet bis, c'est l'ensemble des communes qui doivent se doter d'une planification en matière climatique ; elles sont par ailleurs encouragées à collaborer entre elles à cette fin.

Incidences financières

Premièrement, concernant l'ajout du principe juridiquement non défini de justice climatique, il paraît compliqué d'en estimer les possibles incidences financières. Toutefois le Conseil d'Etat, qui pour rappel s'oppose à l'introduction de ce principe, n'exclut pas que des demandes de subvention puissent être formulées sur la base de cette nouvelle lettre à l'article 1 al. 2, ou que des prétentions puissent faire l'objet de démarches judiciaires telle que celle en cours actuellement par les Aînées pour le climat auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ensuite, concernant l'ajout du soutien à la mise en œuvre du principe de sobriété (art. 2 al. 2^{bis}) en tant que principe général et comme mentionné dans l'analyse, il s'agit avant tout de mesures visant l'utilisation parcimonieuse et efficiente des ressources. Les mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, telles que faisant partie du volet atténuation du Plan Climat cantonal peuvent également rentrer dans cette catégorie. Enfin d'autres mesures, telles que des campagnes de sensibilisation, comme la campagne « OFF » menée actuellement par l'Etat mettent également en œuvre ce principe. Les incidences financières des mesures citées ci-dessus sont connues et chiffrées : relevons notamment le montant de 9,925 millions de francs pour le volet atténuation du Plan Climat cantonal pour 2021 à 2026, estimé dans le cadre du crédit d'engagement. Le Conseil d'Etat ne peut pas exclure que de nouvelles mesures entrant dans le principe général de la sobriété soient prises à l'avenir. Celles-ci seraient alors portées au budget selon la procédure budgétaire ad hoc ou prévues dans le cadre d'une nouvelle demande de crédit d'engagement selon la procédure prévue à l'article 16 du projet du Conseil d'Etat en ce qui concerne les mesures du Plan Climat cantonal.

Ensuite, concernant les objectifs de réduction pour l'administration cantonale visant l'atteinte du zéro émission nette (art. 2bis), et comme évoqué dans la partie analyse de l'amendement de la commission, l'Etat met en œuvre déjà, dans différents secteurs, des mesures qui vont dans le sens de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il n'est en revanche pas aisé de répondre à la question de savoir si les investissements menés actuellement permettront d'atteindre des objectifs plus ambitieux que ceux du projet de loi du Conseil d'Etat. En effet des facteurs externes aux leviers d'action de l'Etat (comme l'évolution de l'origine du courant électrique vers du renouvelable) influeront sur le bilan carbone de l'administration cantonale. Il est toutefois admissible que des investissements notables seront nécessaires, notamment en matière de consommation d'énergie (assainissement du parc immobilier) et de mobilité professionnelle (renouvellement du parc de véhicules, développement des infrastructures de recharge). Afin d'identifier l'origine de l'incidence financière de ces investissements, il faudrait déterminer si ceux-ci découlent du projet bis de la commission ou s'ils seraient effectués dans tous les cas dans les différents secteurs mentionnés.

Ces investissements devront se faire en fonction des disponibilités budgétaires de l'Etat. Conscient de cette réalité, le Conseil d'Etat, tout en visant l'objectif de neutralité carbone en 2050 tel que prévu dans le projet d'origine et en mettant tout en œuvre pour y parvenir le plus vite possible, estime qu'il n'est pas opportun et peu réaliste de fixer des objectifs de réduction plus ambitieux en termes de temporalité pour son administration. En ce qui concerne les ressources à investir, l'objectif de neutralité carbone en 2050 permettra de vérifier régulièrement l'atteinte des cibles intermédiaires, qui dépendra fortement de facteurs extérieurs aux démarches propres de l'Etat de Fribourg (politiques publiques internationales, de la Confédération, des communes, mais aussi efforts de privés), et de prendre si nécessaire des mesures complémentaires. Cette démarche itérative, sans alternative sérieuse, ne permet pas de chiffrer par avance le coût de la neutralité climatique pour l'administration, mais permet d'optimiser l'allocation des ressources pour atteindre l'objectif. Néanmoins une des mesures du Plan Climat cantonal vise à définir par secteur (ex : mobilité, bâtiments, …) des objectifs intermédiaires et à l'horizon 2050 pour la réduction d'émission de gaz à effet de serre. La fixation de ces objectifs sera rattachée à des mesures dont les coûts de mise en œuvre pourront être estimés. Le premier exemple disponible est celui du montant d'environ 430 millions de francs estimé dans l'évaluation des besoins pour l'assainissement progressif de 46 bâtiments prioritaires du parc immobilier de l'Etat sur une période de 15 ans et dont la demande de financement sera étalée par tranche.

En ce qui concerne l'obligation étendue à toutes les communes d'établir une planification climatique, le soutien aux communes de moins de 1500 habitants et habitantes est déjà prévu dans le projet du Conseil d'Etat, y compris le calcul des incidences financières, mais à titre volontaire et dans la limite des possibilités budgétaires de l'Etat comme expliqué dans le message accompagnant le projet de loi. Il est difficile de prédire précisément les conséquences financières et organisationnelles de l'établissement d'une planification climatique pour les communes, car elles seront variables selon les besoins et dimensions de chaque commune. On estime cependant le coût de l'établissement des plans climat par commune entre 30 000 et 150 000 francs selon leur taille. Les modalités d'octroi de ces soutiens seront définies dans la règlementation d'exécution et pourraient se baser sur une clé de répartition entre communes avec des taux de subventionnement variables selon la taille des communes. Les communes d'une population inférieure à 1500 personnes qui seraient également touchées par l'obligation élargie du projet bis se situent dans la fourchette basse de l'estimation de l'incidence financière de l'élaboration d'une planification climatique. Ainsi, se basant sur la population légale de 2021, 68 petites communes seraient concernées par l'élargissement de l'obligation. Partant de l'hypothèse que le taux de subventionnement de l'établissement d'une stratégie climatique communale s'élèverait à 40% et que le coût de 30 000 francs serait pris en compte, cela reviendrait à un coût pour l'Etat de 816 000 francs. Dans le projet initial du Conseil d'Etat, il était déjà envisagé de soutenir financièrement les communes tenues d'établir un plan climat communal et celles de moins de 1500 habitants et habitantes qui aurait choisi d'en établir un de façon volontaire. Il est fort probable que seule une partie des communes de moins de 1500 habitants et habitantes choisiront d'établir une stratégie climatique communale. Ainsi la variante soutenue par le Conseil d'Etat sera moins coûteuse que celle proposée par la commission.

Les coûts de la mise en œuvre des mesures planifiées au niveau communal dépendront de l'ambition de chacune des communes et de la possibilité de les intégrer à moindre frais dans les politiques sectorielles actuelles. Compte tenu de ces éléments, il est impossible d'estimer de manière sérieuse les coûts de mise en œuvre au niveau des communes. Il faut rappeler ici que le soutien aux communes à la réalisation des mesures est prévu dans le cadre des mesures du

Plan Climat cantonal couvert par le crédit d'engagement voté par le Grand Conseil et qui sera renouvelé périodiquement selon la procédure prévue à l'article 16 du projet de loi.

Enfin, concernant la création d'un fonds dédié au climat plutôt que le recours au fonds d'infrastructures en faveur de projets pour le climat et comme indiqué au chapitre II dans l'analyse, le Conseil d'Etat estime qu'une « ouverture » plus large des possibilités de dépenses entraînera davantage de dépenses et à un rythme plus élevé. Les moyens à disposition seraient de fait plus rapidement consommés. Le Conseil d'Etat maintient sa position s'opposant à la création d'un fonds dédié au climat pour les raisons expliquées au chapitre II.

4 Conformité au droit et aux principes régissant la comptabilité publique

Le projet bis de la commission ne remet pas en cause la conformité du projet au droit fédéral.

L'établissement d'une loi-cadre sur le climat s'inscrit pleinement dans les compétences octroyées par le droit fédéral aux cantons et repose principalement sur les compétences d'exécution et d'organisation qui leur sont conférées par celui-ci.

Les objectifs fixés s'inscrivent toujours dans le cadre de la vision définie par la Confédération dans sa politique climatique et sont conformes aux objectif fédéraux et internationaux.

Pour ce qui est de l'institution d'un fonds dédié au climat, la LClim constitue certes une base légale d'ordre formel et le but du fonds, les modes d'alimentation ainsi que les possibilités d'utilisation des ressources sont mentionnés dans des articles dédiés. Cependant, le Conseil d'Etat constate que le fonds tel que proposé dans le projet de la commission ne répond pas à plusieurs principes régissant la comptabilité publique comme il l'a déjà soulevé au chapitre II (voir art. 16^{bis}).

Ainsi, le fonds en question ne correspond ni à un financement spécial au sens de l'article 16 de la LFE, qui découlerait des recettes affectées à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée, ni à un préfinancement au sens de l'article 28a LFE. Comme déjà évoqué, le fonds tel que proposé par la commission semble porter sur une période illimitée, servir à financer tant des dépenses d'investissement que des charges de fonctionnement et couvrant un panel de politiques publiques « climat » mais sans délimitation claire. En outre, le principe de causalité pour le prélèvement de recettes spécifiques et qui servirait à l'alimentation du fonds n'est pas respecté.

Au vu de ces éléments, compte tenu des bases légales actuelles ainsi qu'en fonction des principes régissant la comptabilité publique, le Conseil d'Etat estime que les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du projet de loi doivent prioritairement être financées par le budget de l'Etat, à l'appui du crédit d'engagement précité, alors que des mesures d'investissement de plus grande ampleur pourront au besoin s'appuyer sur un financement émanant des moyens d'ores et déjà disponibles dans le fonds d'infrastructures.

5 Atteinte des objectifs du projet de loi sur le climat

En préambule, nous soulignons que ce dernier point a pour objectif de répondre à la question 2 de la requête à l'origine du présent rapport.

Le projet de loi sur le climat constitue une loi-cadre qui définit les principes généraux et les grandes lignes permettant un traitement cohérent des enjeux climatiques par le Conseil d'Etat. Pour définir les mesures visant l'atteinte des objectifs de la loi, le Conseil d'Etat se base notamment sur les stratégies du Conseil fédéral en matière climatique (Stratégie énergétique 2050, Stratégie climatique à long terme), la loi sur le CO_2, ainsi que la stratégie climatique cantonale exprimée dans son Plan Climat cantonal. Par ailleurs, les politiques sectorielles et intersectorielles cantonales, en particulier la Stratégie énergétique, la Stratégie de développement durable, le Programme Bâtiments, la

Loi sur la mobilité et la Stratégie pour les améliorations structurelles agricoles œuvrent grandement à l'atteinte des objectifs. Rappelons également que la transition environnementale est l'un des trois axes prioritaires du programme gouvernemental 2022-2026.

Ces différents instruments fournissent les principaux leviers d'action et dessinent les contours des mesures concrètes. Pour la mise en œuvre des mesures climatiques, le Conseil d'Etat s'appuie en premier lieu sur son Plan Climat cantonal. Ce dernier fournit une réponse transversale et agile aux enjeux climatiques complexes. Il sera révisé tous les 5 ans à compter de 2027 et précise de manière évolutive les lignes directrices de la mise en œuvre de la stratégie climatique cantonale. Celle-ci vient en soutien aux politiques sectorielles existantes en les renforçant. Les mesures seront ainsi adaptées à chaque mise à jour du Plan Climat cantonal, en fonction des progrès accomplis, des connaissances scientifiques et des progrès technologiques. Le projet de loi sur le climat fournit un cadre juridique qui facilite une évolution agile des mesures en tenant compte des besoins en adaptation actualisés et des bilans carbone cantonaux successifs.

L'article 2 de la loi inscrit dans la durée trois types d'objectifs, lesquels découlent de l'Accord de Paris : les objectifs d'atténuation, d'adaptation et de séquestration. Pour parvenir à ces objectifs, l'article 3 exige que les mesures soient prises d'une manière coordonnée et qu'elles soient économiquement efficientes, socialement équitables et respectueuses de l'environnement. Pour parvenir à ces trois types d'objectifs les mesures à prendre peuvent être esquissées comme suit.

Premièrement, l'objectif d'atténuation des changements climatiques vise une réduction progressive d'émissions des gaz à effet de serre du canton pour arriver à l'objectif zéro émission nette d'ici 2050, avec des buts intermédiaires et quantifiés par secteur (art. 2 al. 1, 1^{bis}, 2, 2^{bis}, ainsi que art. 2^{bis} al. 2). Afin de définir des objectifs sectoriels, le Conseil d'Etat compte se baser sur les objectifs chiffrés de la Stratégie climatique à long terme de la Suisse. Selon les objectifs sectoriels nationaux, le transport et les bâtiments n'émettront en principe plus de GES à partir de 2050. Les émissions de l'industrie seront inférieures d'au moins 90 % à leur niveau de 1990 et ceux de la production agricole d'au moins 40 %. Le Conseil d'Etat compte affiner ces objectifs et les trajectoires de réduction des émissions en fonction des capacités et opportunités spécifiques au canton et des bilan carbones territoriaux successifs. En ce sens, une étude du potentiel des réduction des émissions dans les secteurs est en cours dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure T.1.1 du Plan Climat cantonal "Objectifs de réduction des émissions pour chaque secteur".

Concrètement, les leviers et champs d'action actuels du Plan Climat cantonal consistent en la mise en œuvre des mesures de soutien et d'impulsion dans les politiques sectorielles et transversales qui œuvrent déjà à l'atteinte des objectifs de l'atténuation des changements climatiques.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat constate que l'amélioration de la situation en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre dépend d'une part des politiques sectorielles cantonales et des mesures prises dans le cadre du Plan Climat cantonal, mais dans une bien plus grande mesure de facteurs exogènes aux effets non prévisibles dans la perspective du canton (situation économique et politique internationale, politiques internationales, politique climatique de la Confédération, mesures des communes, efforts des acteurs privés, etc.). Ainsi, pour atteindre des objectifs cantonaux qui figurent dans le projet de loi et qui devront par ailleurs être établis pour des étapes intermédiaires, il est impossible d'établir aujourd'hui un catalogue de mesures cantonales à même d'atteindre ces objectifs dans les délais donnés, mais indispensable en revanche de prévoir des outils agiles permettant d'envisager des mesures complémentaires et/ou différentes, à chiffrer progressivement, pour adapter régulièrement les outils de la politique climatique cantonale aux éventuels constats d'insuffisance de résultats et pour pallier à ces insuffisances, dans la mesure de ce que peut faire le canton.

Deuxièmement, l'objectif d'adaptation aux changements climatiques (art. 2 al. 3) vise à prévenir et à maîtriser les dommages liés à ces derniers, notamment en lien avec les périodes de sécheresse, de vagues de chaleurs et les intempéries. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'Etat s'appuie sur la stratégie du Conseil fédéral d'adaptation aux changements climatiques, adoptée en 2012. Les scenarios climatiques et hydrologiques servent de base à l'identification de risques et opportunités pour le canton dans différents domaines (agriculture et santé animale, aménagement du territoire, biodiversité, dangers naturels, énergie, forêts, gestion de l'eau, infrastructures et bâtiments, santé humaine, tourisme). Les mesures mises en place par le Plan Climat cantonal, en soutien aux

politiques sectorielles existantes, accompagnent ces domaines afin de favoriser leur résilience. Pour le suivi de la mise en œuvre de la politique cantonale en matière d'adaptation aux changements climatiques, le Conseil d'état s'appuiera sur des indicateurs climatiques et des indicateurs d'impact.

Enfin, l'objectif de séquestration (art. 2 al. 4) vise à optimiser la capacité d'absorption et de stockage du CO_2 dans le canton. Cet objectif est nécessaire, compte tenu de la définition de la neutralité climatique. On peut distinguer le stockage naturel qui renforce la capacitée de stockage des puits naturels (sols, forets, marais), le captage direct de CO_2 des grands émetteurs (p. ex. usines d'incinération), et le stockage au long terme du CO_2 capturé dans les structures géologiques.

Les leviers d'action principaux pour le canton sont de renforcer la capacité de stockage des sols, des forêts, et par la valorisation de la ressource bois, notamment dans le domaine de la construction ainsi que le soutien à la recherche. Le Conseil d'Etat regarde avec intérêt les développements technologiques pour le captage et stockage de CO_2 et les projets pilotes.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat considère avoir répondu aux questions des dépositaires par le présent rapport.

Bericht 2022-DAEC-177

4. April 2023

Im Anschluss an die Rückweisung des Entwurfs zum Klimagesetz (KlimG)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht infolge der Rückweisung des Entwurfs zum Klimagesetz, die der Grosse Rat am 7. Februar 2023 beschlossen hat. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund 2

2 Detaillierte Prüfung der Änderungsanträge der Kommission 3

Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) 16

Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe) 16

***3* Auswirkungen des *Projet bis* 17**

Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 17

Finanzielle Auswirkungen 17

4 Übereinstimmung mit dem Recht und den Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln 19

5 Erreichung der Ziele des Entwurfs zum Klimagesetz 20

1 Hintergrund

—

Nachdem sich die ordentliche parlamentarische Kommission, die mit der Prüfung des im Titel genannten Gesetzesentwurfs beauftragt war, nicht gegen das Eintreten ausgesprochen hatte, führte sie vier Lesungen durch, die in sieben Sitzungen zwischen dem 14. November 2022 und dem 16. Januar 2023 stattfanden. In diesem Rahmen wurden 54 Änderungsanträge von Grossrätinnen und Grossräten eingereicht, von denen 29 angenommen und 25 abgelehnt wurden. In der Schlussabstimmung wurde das *Projet bis* mit 10 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen (1 Mitglied hatte die Sitzung verlassen) angenommen. Der Staatsrat hatte an seiner Sitzung vom 6. Februar 2023 Gelegenheit, sich zu den in der Kommission angenommenen Änderungen (*Projet bis*) zu positionieren.

In der Sitzung des Grossen Rats vom 7. Februar 2023 wurde das Eintreten zwar nicht bekämpft, doch beantragten Grossrätin Antoinette de Weck und die Grossräte Nicolas Kolly und Daniel Bürdel die Rückweisung der Vorlage, damit der Staatsrat folgenden Forderungen nachkommen könne:

1. Analyse des *Projet bis* durch den Staatsrat und Erstellung eines Zusatzberichts auf der Grundlage des stark geänderten Gesetzesentwurfs;
2. Prüfung des Gesetzes durch den Staatsrat, damit er die Massnahmen skizzieren kann, die ergriffen werden müssen, um die Ziele des Gesetzes erreichen zu können, die aufgrund des Klimaübereinkommens von Paris festgelegt wurden;
3. Prüfung der Anträge der Kommission unter finanziellen Gesichtspunkten, insbesondere der neuen Artikel 16bis, 16ter und 16quater, um ihre Rechtmässigkeit und ihre Übereinstimmung mit anderen kantonalen und/oder eidgenössischen rechtlichen Bestimmungen im Finanzbereich sicherzustellen.

Der Grosse Rat stimmte mit 55 zu 46 Stimmen bei 4 Enthaltungen für die Rückweisung. Zur Erinnerung: Der Vorentwurf des Klimagesetzes (KlimG) zielt darauf ab, die Klimapolitik des Kantons Freiburg zu gestalten und zu stärken. Er ermöglicht zudem die Umsetzung der Motion 2019-GC-44 Senti Julia/Mutter Christa «Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt», die der Grosse Rat im Juni 2020 mit 87 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt hatte. Laut Motion soll das Gesetz folgende Elemente festlegen:

1. die kantonalen Klimaschutzziele; als Beispiel zitieren die Verfasserinnen der Motion die Ziele gemäss Klimaübereinkommen von Paris (für die Schweiz: -50 % Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 und darauf laut Bundesrat zwischen -70 % und -85 % bis 2050) sowie die Gletscher-Initiative, die fordert, dass die Treibhausgasemissionen bis 2050 bei «netto Null» liegen;
2. die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplans, welcher die verschiedenen betroffenen Bereiche abdeckt und koordiniert;
3. die Finanzierung der Massnahmen, namentlich mit der Schaffung eines kantonalen Klimafonds.

Der Staatsrat stützte sich bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Klimagesetzes auf diese Grundsätze.

Um den vorliegenden Zusatzbericht zu erstellen, wurden verschiedene Schritte unternommen, darunter insbesondere mehrere Treffen mit der Finanzdirektion (FIND), um die finanziellen Aspekte des von der Kommission des Grossen Rats angenommen *Projet bis* zu analysieren.

Der Bericht ist entsprechend den Forderungen des Antrags und den im Plenum gestellten Fragen gegliedert: In Kapitel II werden die Änderungsanträge der Kommission entsprechend des Punkts 1 des Antrags der Abgeordneten Nicolas Kolly, Antoinette de Weck und Daniel Bürdel behandelt. Kapitel III hat die Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden sowie die finanziellen Auswirkungen zum Gegenstand. Kapitel IV befasst sich mit Fragen der Rechtskonformität. In Kapitel V schliesslich wird Punkt 2 des Rückweisungsantrags beantwortet.

2 Detaillierte Prüfung der Änderungsanträge der Kommission

—

In diesem Teil werden die Änderungsanträge der Kommission, die das *Projet bis* zum Klimagesetz bilden, analysiert. Damit wird auch Punkt 1 des Rückweisungsantrags behandelt. Für jeden Änderungsantrag sind der betreffende Artikel und Absatz mit den Änderungen der Kommission in Form eines Kastens gemäss dem vom Sekretariat des Grossen Rats erstellten formalen Dokuments aufgeführt, gefolgt von der Analyse des Staatsrats.

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e

[2 Es hat zum Ziel:]
d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung und mit der Förderung der Biodiversität in Einklang zu bringen;
e) die Biodiversität zu fördern und die Ökosysteme zu schützen;

Die Kommission möchte, dass der Schutz der Biodiversität in Artikel 1 Abs. 2, der die Ziele des Gesetzes beschreibt, ausdrücklich erwähnt wird. Konkret soll mit dem KlimG die Biodiversität nicht nur geschützt, sondern auch gefördert werden. Die Bekämpfung des Klimawandels soll von Beginn weg die Biodiversität in die Überlegungen einbeziehen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Hinzufügung eines allgemeinen Ziels zur Förderung der Biodiversität uneingeschränkt mit dem in Artikel 1 Abs. 1 verankerten Hauptziel des Gesetzes vereinbar ist, aus dem der Schutz der Biodiversität vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels hervorgeht.

Diese Änderung steht zudem im Einklang mit dem internationalen Recht. So wird etwa in der Präambel des Klimaübereinkommens von Paris das Ziel des Schutzes der Biodiversität mit folgenden Worten festgehalten: «in Anbetracht dessen, wie wichtig es ist, die Integrität aller Ökosysteme einschliesslich der Meere und den **Schutz der biologischen Vielfalt**, in manchen Kulturen als Mutter Erde gewürdigt, zu gewährleisten, und in Anbetracht der grossen Bedeutung, die der Begriff ‹Klimagerechtigkeit› für manche im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen Klimaänderungen hat».

Diese beiden Ergänzungen gehen im Übrigen in die Richtung der Vorschläge zur Biodiversität, die der Staatsrat in zweiter Lesung nach den in erster Lesung von der Kommission verabschiedeten Änderungen vorschlug und die Gegenstand von Artikel 11^{bis} und der nachfolgend behandelten Änderungen des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) sind.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 1 Abs. 2 Bst. f

[2 Es hat zum Ziel:]
f) für Klimagerechtigkeit zu sorgen, indem bei der Umsetzung der kantonalen Klimapolitik namentlich die Grundsätze der sozialen und generationenübergreifenden Gerechtigkeit angewendet werden.

Der Begriff der Klimagerechtigkeit ist ein unbestimmter Rechtsgrundsatz, der in Verbindung mit den anderen zugrunde liegenden Grundsätzen, nämlich mit der sozialen und intergenerationellen Gerechtigkeit, ausgelegt und berücksichtigt werden muss. Der Grundsatz der Klimagerechtigkeit ist ein Konzept, das von der Schweiz als Unterzeichnerin des Übereinkommens von Paris übernommen wurde. Als unbestimmter Rechtsbegriff, der in den Zielen des Gesetzes verankert ist, bietet sie ein Instrument, an dem die Umsetzung der kantonalen Politik gemessen werden muss.

Damit will die Kommission erreichen, dass die auf der Grundlage des KlimG getroffenen Massnahmen eine ausgewogene und gerechte Verteilung der Ressourcen und Lasten zwischen den Generationen gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist der Begriff «generationenübergreifend» als «langfristige soziale Gerechtigkeit bei der Abwägung zwischen den verfolgten öffentlichen Interessen» zu verstehen.

Der Staatsrat verweist auf Artikel 3 Abs. 2 des Entwurfs, der klarstellt, dass die in Anwendung des Klimaschutzgesetzes getroffenen Massnahmen «koordiniert ergriffen werden und wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich» sein müssen. Die Urheberinnen und Urheber einer Massnahme werden aufgefordert, diesen Grundsatz der Ausgewogenheit zu berücksichtigen, und zwar bereits bei der Ausarbeitung der Massnahme, aber auch während der Umsetzung und bei der Nachbereitung.

Mit den Grundsätzen der sozialen und generationenübergreifenden Gerechtigkeit werden darüber hinaus die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung angewendet, die heute schon im Freiburger Recht verankert sind. Weil die nachhaltige Entwicklung gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg zu den Staatszielen gehört, scheint die Hinzufügung dieses Buchstabens f in Absatz 2 von Artikel 1 des *Projet bis* überflüssig zu sein und könnte darüber hinaus eine gewisse Rechtsunsicherheit zur Folge haben, wie es etwa die Klage der Klima-Grosseltern gegen die Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt. Der Staatsrat lehnt diese Änderung somit ab. Die möglichen finanziellen Auswirkungen dieser Zusätze werden in Kapitel III aufgeführt.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 2 Abs. 1bis

1bis Dazu legt der Staatsrat den Kurs der Reduktion der Treibhausgasemissionen, die nötigen Etappen bei der Umsetzung der Massnahmen und die Ziele in folgenden Bereichen fest: namentlich Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft.

Die Kommission möchte die Überwachung des projizierten Pfads zur Erreichung der Ziele nach Absatz 1 in vier Hauptbereichen präziser gestalten. Die bereichspezifischen Ziele sollen Aufschluss über die Situation in den einzelnen Bereichen geben, damit zukünftige Massnahmen besser priorisiert werden können. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Berechnung des Absenkpfads und des Reduktionspotenzials in den genannten Bereichen ein integraler Bestandteil der Strategie des Staatsrats ist. Tatsächlich zielt die Massnahme T.1.1 «Emissionsreduktionsziele für jeden Sektor» des kantonalen Klimaplans darauf ab, mögliche Absenkpfade zur Erreichung der im kantonalen Klimaplan festgelegten Klimaziele zu identifizieren.

Um diese Pfade festlegen und anpassen zu können, muss die zuständige Behörde flexibel und rasch handeln können. So scheint es zweckmässig zu sein, die Ausführung dieser Aufgabe und insbesondere die notwendige Priorisierung dem Staatsrat zu übertragen. Gleichzeitig überträgt das Klimagesetz dem Grossen Rat die Aufgabe, die notwendigen Massnahmen umzusetzen und die Gesamtziele für den Kanton festzulegen. In der Summe ergibt dies eine sinnvolle Kompetenzverteilung.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2 Abs. 2

2 Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons und die Auslagerung von Treibhausgasemissionen so weit wie möglich zu reduzieren.

Die Kommission möchte den Verbleib von Unternehmen im Kanton Freiburg unterstützen und mögliche Standortverlagerungen im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes vermeiden. Da die indirekten Emissionen ausserhalb des Kantons entstehen, können sie auch nicht ausserhalb des Kantons verlagert werden.

Hier geht es darum, auf die wirtschaftlichen Auswirkungen innerhalb des Kantons zu achten, was den wirtschaftspolitischen Zielen des Staatsrats entspricht. Es soll sichergestellt werden, dass die bereits ansässigen Unternehmen und damit die bestehenden Arbeitsplätze im Kanton bleiben. Damit zeigt die Kommission ihre Unterstützung für die lokale Produktion.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2 Abs. 2bis

[2bis] Der Staat und die Gemeinden fördern und unterstützen die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz beim Verbrauch natürlicher Ressourcen aktiv. Sie fördern und unterstützen ebenfalls die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei den Unternehmen und den Haushalten.

Der dritte Teilbericht des sechsten Weltklimaberichts zu Anpassung und Minderung des Klimawandels des Weltklimarats (IPCC) von April 2022 zeigt mögliche Massnahmen zur aktiven Verringerung der Treibhausgasemissionen auf. In diesem wegweisenden Dokument wird zum ersten Mal ein ganzes Kapitel dem Thema Suffizienz gewidmet. Darin definiert der IPCC Suffizienz als «Vermeidung der Nachfrage nach Materialien, Energie, Land, Wasser und anderen natürlichen Ressourcen bei gleichzeitiger Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für alle Menschen innerhalb der Belastungsgrenzen der Erde».

Die Kommission schlägt vor, den Grundsatz der Suffizienz in die Ziele des Gesetzesentwurfs aufzunehmen, da dieser Grundsatz die Kreislaufwirtschaft unterstützt. Die Idee dahinter: den Ressourcenverbrauch bei der Herstellung von Gütern und Materialien begrenzen sowie die bestmögliche Verteilung und Nutzung der benötigten Ressourcen sicherstellen, indem zuvor ihre Nützlichkeit hinterfragt wird, um ihre Wiederverwendung zu fördern und schliesslich das Recycling zu stärken. Damit wird auch ein Anreiz geschaffen, unsere Bedürfnisse bei einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft neu zu bewerten und so eine zufriedenstellende Lebensqualität für alle zu sichern. Es handelt sich also nicht um eine Bremse für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere in den digitalen Bereichen; die Optimierung von Technologien für ein nachhaltiges Ziel und die Entwicklung neuer Technologien sind Instrumente und müssen von anderen Massnahmen begleitet werden, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Der Grundsatz der Suffizienz findet sich auf Bundesebene in den Massnahmen zur Stärkung der Ressourcenschonung und der Kreislaufwirtschaft wieder. Der Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft sieht übrigens ausdrücklich die Einführung des Grundsatzes der Ressourcenschonung in Form eines allgemeinen Auftrags an Bund und Kantone vor. Der Grundsatz der Suffizienz findet sich zudem in strategischen Dokumenten wie der langfristigen Klimastrategie 2050 des Bundes und der Energiestrategie. Der Kanton kann seinerseits vor allem Massnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen treffen, um dem Grundsatz der Suffizienz gerecht zu werden. Neben den Massnahmen, die den Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplans betreffen, kann die OFF-Kampagne, die derzeit vom Staat Freiburg und seinen Partnern durchgeführt wird, als Beispiel genannt werden.

Beim Vorschlag der Kommission handelt es sich um eine gesetzliche Bestimmung mit geringer normativer Dichte und damit in erster Linie um eine programmatische Bestimmung. Sie soll die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des Verfassungs- und Gesetzesauftrags, die Umwelt zu schützen, leiten. Was die Förderung des Grundsatzes bei Haushalten und Unternehmen betrifft, so führt der Staat bereits Massnahmen durch, die in diese Richtung gehen. Hier ist erneut die OFF-Kampagne zu nennen, die einen sparsamen Umgang mit Energie zum Ziel hat.

Es geht vor allem darum, die Vorbildfunktion der öffentlichen Einrichtungen hervorzuheben, zumal sie als Arbeitgeber und Eigentümer insbesondere zahlreicher Gebäude über einen erheblichen Handlungsspielraum verfügen, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und einen nachhaltigen Verbrauch natürlicher Ressourcen zu fördern.

Auch wenn der Staatsrat Verständnis für das Anliegen der Kommission hat, ist die aktive Förderung eines rechtlich unbestimmten Prinzips aus seiner Sicht eine komplexe Aufgabe, umso mehr als sie die Privatsphäre und die Privatwirtschaft (Haushalte und Unternehmen) tangiert. Der Staatsrat ist der Meinung, dass eine Ermutigung, insbesondere bei den Tätigkeiten und Arbeitsprozessen des Staats, die dieser angesichts seiner Klimaschutzmassnahmen unternehmen muss, realistischer und auch ausreichend ist.

Der Staatsrat schlägt daher vor, die Bestimmung wie folgt anzupassen:

[2bis] Der Staat und die Gemeinden fördern die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei der Nutzung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen.

Art. 2 Abs. 4

[4] Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.

Die Kommission schlägt vor, den Begriff der Lagerung hinzuzufügen, weil Kohlenstoffsenken CO_2 absorbieren müssen. Dabei muss aber darauf geachtet werden, dass die Senken das Kohlendioxid auch langfristig nicht wieder abgeben. Dies gilt namentlich für Holz und Wälder. Weil die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die CO_2-Lagerung derzeit noch begrenzt sind, insbesondere in Bezug auf landwirtschaftliche Böden, ist die durch die von der Kommission vorgeschlagene Präzisierung willkommen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 2bis

Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes. [2] Sie verpflichtet sich, bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen und ihre indirekten Emissionen drastisch zu reduzieren.

Die Kommission schlägt vor, einen Artikel einzuführen, der spezifische Ziele für die kantonale Verwaltung festlegt, da diese eine Vorbildfunktion ausüben soll. Dieser Vorschlag geht in die Richtung verschiedener Vorschläge sowohl auf Bundesebene als auch in anderen Kantonen. Unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung gelten die Organisations- und Geschäftsführungsregeln dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen auch für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 52 SVOG).

Aus Sicht der Kommission kann dieses Anliegen dadurch erreicht werden, dass die Ziele und Vorgaben des vorliegenden Gesetzes in vorbildlicher Weise umgesetzt und neue Investitionen insbesondere in die Sanierung der Staatsgebäude, den Energieverbrauch (Anwendung des Grundsatzes der Suffizienz und Ausrichtung auf erneuerbare Energien) und die Mobilität des Personals (Förderung insbesondere der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel für die Pendlermobilität und bei Dienstreisen, Elektrifizierung des Fuhrparks usw.) getätigt werden. Die finanziellen Auswirkungen dieses neuen Artikels 2bis werden in Kapitel III behandelt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass der Kanton Freiburg bereits Schritte unternommen hat, die den Gesamtzielen dieser Bestimmung entsprechen, hauptsächlich mit der Durchführung einer ersten Quantifizierung seiner (direkten und indirekten) Emissionen als Antwort auf das Postulat 2020-GC-185 «Klimaneutrales Kantonsparlament», das im Juni 2021 vom Grossen Rat angenommen wurde. Diese Quantifizierung steht kurz vor dem Abschluss und wird einen ersten Überblick über den CO_2-Fussabdruck der staatlichen Aktivitäten sowie eine Arbeitsgrundlage für ein besseres Monitoring der Emissionen bieten. Ausserdem wird sie erste Angaben liefern zu den Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Emissionen zu reduzieren und so die linearen Ziele in Richtung direkter Netto-Null-Emissionen zu skizzieren.

Das von der Kommission vorgeschlagene Ziel für 2040, das speziell für die Kantonsverwaltung gelten soll, ist deutlich anspruchsvoller als das in Artikel 2 Abs. 1 des Entwurfs des Staatsrats festgelegte Ziel für 2050, das alle Tätigkeiten auf dem Kantonsgebiet und damit auch die der Verwaltung wie die der Gemeinden erfasst. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der Staat in seiner öffentlichen Verwaltung wirksame Hebel in der Hand hat, um die Treibhausgasemissionen zu senken. Der Staat unternimmt denn auch jetzt schon Anstrengungen, um die Emissionen zu reduzieren. Beispiele sind bestimmte Massnahmen aus der Immobilienstrategie (2022–2035) und der Nachhaltigkeitsstrategie (2021–2031) oder einige punktuelle Informations- und Sensibilisierungskampagnen (z. B. OFF-Kampagne). Der Staatsrat ist sich seiner Vorbildfunktion bewusst, erachtet aber den ersten Absatz als

ausreichend und den zweiten als unrealistisch, weil er zu viel in zu kurzer Zeit will. Die finanziellen Auswirkungen dieses neuen Artikels 2bis wären im Übrigen erheblich; sie werden in Kapitel III behandelt.

Der Staatsrat schlägt vor, Absatz 2 zu streichen:

Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes.

Damit will der Staatsrat die in Artikel 2 seines Entwurfs festgelegten Ziele im Rahmen der verfügbaren Ressourcen so schnell wie möglich erreichen. Er erinnert bei dieser Gelegenheit auch daran, dass die Gemeinden bei der Umsetzung dieses Artikels eine zentrale Rolle spielen.

Art. 3 Abs. 1

~~[1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:~~ ~~a) dieses Gesetz;~~ ~~b) das CO_2-Gesetz des Bundes;~~ ~~c) das Energiegesetz des Bundes;~~ ~~d) das kantonale Energiegesetz;~~ ~~e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.~~ [1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz und auf Erlasse stützen, in denen namentlich die Bereiche Umwelt, Energie, Schutz der Natur und der Biodiversität, Landschaft, Abfall, Gewässer, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung und Bau, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung geregelt werden.

Die Kommission schlägt vor, den Verweis auf die in der Fassung des Staatsrats aufgeführten Gesetze zu streichen und stattdessen lediglich die Bereiche zu nennen, die am stärksten von der Klimapolitik betroffen sind, um nicht eine Gesetzgebung gegenüber einer anderen zu bevorzugen. Es handelt sich um eine Anpassung formaler Art, die keinen Einfluss auf den Inhalt des Entwurfs hat.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1

[1] Der Staat und die Gemeinden [unterstützen] in ihren Zuständigkeitsbereichen Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels.

Die Kommission möchte mit ihrem Vorschlag klarstellen, dass sich die Unterstützungspflicht der Gemeinden auf ihre Zuständigkeitsbereiche beschränkt. Diese Ergänzung dient in erster Linie der Beruhigung der Gemeinden.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1

[1] Der Staat und die Gemeinden ~~sorgen dafür, dass~~ unterstützen […] Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels unterstützt werden.

Die Kommission schlägt vor, den Ausdruck «sorgen dafür, dass […] unterstützt werden» durch «unterstützen» und so den vom Staatsrat vorgesehenen Anreiz, der den Akteuren in Abhängigkeit von ihren Möglichkeiten eine gewisse Freiheit einräumt, durch eine Pflicht zu ersetzen.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 6 Abs. 1

[1] Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP). Der KKP wird mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert.

Die Kommission möchte den Grundsatz einführen, wonach der kantonale Klimaplan mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert werden muss.

Weil die Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben, ist die Koordination der beiden Bereiche von entscheidender Bedeutung.

Auch wenn dieser Vorschlag als überflüssig erscheinen mag, weil Artikel 3 Abs. 1 bereits die Koordination zwischen der Klimapolitik und den anderen sektoriellen Politiken des Staats verlangt und dabei ausdrücklich die Biodiversität erwähnt, steht er vor allem im Zusammenhang mit den Vorschlägen, die der Staatsrat im Rahmen der zweiten Lesung (s. Kommentar zu Art. 1) im Zusammenhang mit der Änderung des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG) angenommen hat. Er steht des Weiteren im Einklang mit der Erwähnung der Biodiversität in Artikel 1 Abs. 2 Bst. d und e des Gesetzesentwurfs.

Mit dieser Änderung wird eine Verbindung zwischen der Biodiversitätsstrategie des Staatsrats und dem NatG, das die formale Grundlage für diese Strategie bildet, hergestellt.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 10 Abs. 3

[3] Anhand des KKP werden auch die spezifischen Indikatoren der Bereiche der Treibhausgasemissionen und die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.

Die Kommission schlägt an dieser Stelle einen Zusatz vor, um Indikatoren zur Verfügung zu haben, mit denen die Situation erfasst werden kann, weil dadurch eine bessere Priorisierung der Massnahmen möglich wird, die zur Erreichung der in Absatz 1 formulierten Ziele in den vier Hauptbereichen ergriffen werden müssen.

Im Gegensatz zu anderen Änderungsanträgen, die von der Kommission abgelehnt oder zurückgezogen wurden, ermöglicht der hier gewählte Vorschlag ein Monitoring mit Ressourcen, die in einem angemessenen Verhältnis zu den für die Klimapolitik eingesetzten Mitteln stehen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 11bis

Koordination mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie [1] Die getroffenen Massnahmen entsprechen dem Grundsatz, wonach die Interessen der Biodiversität und des Klimas gleichwertig sind, und übernehmen dazu Nachhaltigkeitskriterien. [2] Massnahmen, die einen sekundären Nutzen bieten, werden verstärkt, nachhaltige und koordinierte Lösungen werden geliefert, wenn Massnahmen möglicherweise miteinander konkurrieren.

Der Staatsrat hat der Kommission vorgeschlagen, einen Artikel 11bis hinzuzufügen, der sich mit der Koordination zwischen dem kantonalen Klimaplan und der kantonalen Biodiversitätsstrategie befasst, und zwar parallel zu einer Änderung des NatG, die ihrerseits darauf abzielt, die Biodiversitätsstrategie direkt im NatG zu verankern. Die Kommission sprach sich in der zweiten Lesung für die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante aus.

Auch wenn das KlimG und das NatG auch ohne diese Änderungen die Berücksichtigung der jeweiligen Interessen ermöglichen, trägt die Einführung eines Prinzips der Gleichwertigkeit dieser Interessen dazu bei, die Situation bei möglichen Interessenkonflikten zu klären und Sicherheit zu schaffen. Der Verlust der Biodiversität und der Klimawandel sind eng miteinander verknüpfte Phänomene. Zum einen beschleunigt der Klimawandel den Rückgang der Artenvielfalt; zum anderen sind die Verschlechterung der natürlichen Umwelt sowie ihre nicht nachhaltige Nutzung Schlüsselfaktoren des Klimawandels. Lösungen müssen vor dem Hintergrund eines globalen Ansatzes im

Sinne der Nachhaltigkeit betrachtet werden. Meistens gibt es Synergien zwischen Massnahmen für das Klima und solchen für die Biodiversität. Es kann aber auch vorkommen, dass der Grundsatz ihrer Äquivalenz im Bereich der erneuerbaren Energien zu Zielkonflikten führen: Zwar haben die Ziele, die mit den beiden Gesetzestexten (Klima und Biodiversität) verfolgt werden, eine globale Vision der Nachhaltigkeit (Art. 1 NatG) und des Schutzes der Menschen sowie der Biodiversität (Art. 1 KlimG mit der Änderung bezüglich der Förderung der Biodiversität) zur Grundlage. Für mehr Rechtssicherheit bei möglichen Interessenkonflikten ist es jedoch gerechtfertigt, ein Prinzip für deren Handhabung einzuführen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 12 Abs. 1 Bst. c

[1 Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]
c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung, ~~und~~ der Umsetzung und der Evaluation des KKP sicher.

Aus Sicht der Kommission sollte präzisiert werden, dass der Staatsrat auch die übergreifende Organisation der Evaluation des kantonalen Klimaplans und nicht nur dessen Ausarbeitung und Umsetzung sicherstellen muss. Dies geht in die Richtung von Artikel 10 über die Überprüfung und Nachkontrolle.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 13 Abs. 3

3 Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung, der ~~und~~ Umsetzung und der Evaluation des KKP.

Die Kommission schlägt vor, dass die Direktionen nicht nur an der Ausarbeitung und Umsetzung des kantonalen Klimaplans, sondern auch an dessen Evaluation teilnehmen sollen. Dies ist im Sinne von Artikel 10 über die Überprüfung und Nachkontrolle wie auch von der Ergänzung in Artikel 12 Abs. 1 Bst. c.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 14 Abs. 2

2 Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. In ihr sind der Grosse Rat, die Gemeinden und die betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.

Die Kommission schlägt vor, den Grossen Rat einzubeziehen und sicherzustellen, dass er in der Klimakommission vertreten ist.

Der Vorschlag ist im Hinblick auf die Gewaltenteilung fragwürdig, entspricht jedoch einer im Kanton Freiburg etablierten Praxis und ermöglicht einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen.

Zum Beispiel: Die beratende Raumplanungskommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Grossen Rat ernannt werden (Art. 3 Abs. 2 RPBG). Das Mobilitätsgesetz sieht seinerseits vor, dass fünf Mitglieder vom Grossen Rat in die beratende Mobilitätskommission ernannt werden (Art. 9 Abs. 3 MobG).

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 14 Abs. 3

[3 [Die Kommission:]
a) wird zum KKP, zu dessen periodischer Evaluation und zu wichtigen Projekten angehört;

Die Kommission möchte präzisieren, dass die Klimakommission zur periodischen Evaluation des kantonalen Klimaplans konsultiert wird. Die Erstellung einer neuen CO_2-Bilanz alle fünf Jahre ermöglicht die regelmässige Beurteilung der Massnahmen des kantonalen Klimaplans und ihrer Wirksamkeit. Dieses Instrument wird es auch ermöglichen, die Wirksamkeit sektorieller und sektorenübergreifender Massnahmen zu bewerten, die auf die

Erreichung der Klimaziele nach Artikel 2 des Gesetzesentwurfs sowie auf die festgelegten Absenkpfade hinarbeiten. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der neuen CO_2-Bilanz werden der Aktionsplan überprüft und die Massnahmen bei Bedarf neu festgelegt werden können. Dieser Zusatz geht in die Richtung der ursprünglich in Absatz 3 Bst. a vorgesehenen Aufgaben der Kommission, da die periodische Evaluation ein integraler Bestandteil des Überwachungs- und Monitoringmechanismus des kantonalen Klimaplans ist und die Kommission dazu angehört wird.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 15 Abs. 1

[1] Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen die Gemeinden ~~mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern~~ in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.

Die Gemeinden werden als Schlüsselpartner bei der Erreichung der kantonalen Klimaziele betrachtet; denn die direkten Emissionen des Kantons fallen auf dem Gebiet an, das von den Gemeinden verwaltet wird. Die Planung von Massnahmenplänen auf kommunaler Ebene ist entscheidend für beide Komponenten des kantonalen Klimaplans (Anpassung und Verminderung). Die Gemeinden sind unmittelbar vom Klimawandel und den zu erwartenden Auswirkungen auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung betroffen; sie spielen eine entscheidende Rolle, namentlich bei der Anpassung an den Klimawandel. Die klimatischen Herausforderungen betreffen alle Regelungsbereiche und Planungsebenen.

Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Zuständigkeitsbereichs Massnahmen auf ihrer Ebene ergreifen. Zahlreiche Gemeinden engagieren sich bereits für den Klimaschutz, insbesondere im Rahmen bestehender Planungen. Zu ihren Pflichten gehört auch die Vorbildfunktion gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, etwa mit der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen im Rahmen öffentlicher Projekte, aber auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber, Vermögensverwalter, Eigentümer und Dienstleister. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden ist komplementär und deshalb absolut notwendig. In diesem Sinne plant der Staatsrat, die Gemeinden bei der Erstellung dieser Planungen finanziell und technisch zu unterstützen.

Der Staatsrat hielt es jedoch nicht für sinnvoll, allen Freiburger Gemeinden ungeachtet ihrer Grösse die Pflicht aufzuerlegen, eine klimaspezifische Planung zu erstellen. Stattdessen zog er es vor, den kleinen Gemeinden die Freiheit zu lassen, über die geeignetsten Mittel (im weitesten Sinne) zur Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen zu entscheiden, z. B. über bestehende Planungen oder eine neue klimaspezifische Planung.

Knapp die Hälfte (47 %) der Freiburger Gemeinden liegen über der Schwelle von 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Pflicht zur Erstellung einer Klimaplanung laut Entwurf des Staatsrats, womit ein bedeutender Impuls für die Umsetzung von Massnahmen auf kommunaler Ebene gegeben werden kann. Gleichzeitig können laut Gesetzesentwurf des Staatsrats alle Gemeinden (auch solche mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern), die klimarelevante Massnahmen planen wollen, von der staatlichen Unterstützung profitieren.

Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, die Pflicht zur Erstellung einer kommunalen Klimastrategie ohne Ausnahme auf alle Gemeinden auszuweiten.

Der Staatsrat ist unverändert der Ansicht, dass die Vergrösserung der Zahl der Gemeinden, die zur Erstellung eines Klimaplans verpflichtet sind, unbestreitbar finanzielle Auswirkungen hätte. Dieser Punkt wird im Abschnitt über die finanziellen Auswirkungen (Kapitel III) aufgegriffen.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 15 Abs. 3

[3] Die Gemeinden ~~können~~ werden ermuntert, bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten.

Die Kommission schlägt eine Neuformulierung von Absatz 3 vor, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen. Es stimmt, dass es effektiv sein kann, klimawirksame Massnahmen gemeinsam und koordiniert durchzuführen, vor allem auf regionaler Ebene. So haben Gemeinden, die bei der Umsetzung von Massnahmen (z. B. Fernwärmeprojekte, Mobilitätspläne usw.) zusammenarbeiten, einen grossen Einfluss auf die Erreichung der Klimaziele.

Da diese Änderung die Organisation der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben betrifft, hat sie keine neuen direkten finanziellen Auswirkungen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 15 Abs. 4

[4] Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung ~~eines~~ ihres ~~kommunalen~~ Klimaplans.

Die Kommission schlägt vor, den Begriff kommunal zu streichen, weil ein Klimaplan bei einer Zusammenarbeit nach dem Gesetz über die Gemeinden nicht nur kommunal, sondern auch interkommunal sein kann. Dies gilt somit auch für die vom Gesetzesentwurf beabsichtigte Unterstützung.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 16bis

Klimafonds – Zweck [1] Es wird ein Klimafonds (der Fonds) geschaffen. [2] Der Fonds ist dazu bestimmt die nötigen Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele nach Artikel 2 finanziell zu unterstützen. [3] Im Rahmen der verfügbaren Mittel dient der Fonds ausserdem dazu, die Subventionen im Rahmen von Artikel 17 dieses Gesetzes zu gewähren. [4] Der Staatsrat regelt die Einzelheiten zur Arbeitsweise und zur Verwaltung des Fonds.

Diese Änderung folgt auf eine frühere Abstimmung in erster Lesung, bei der es um den Wunsch der Kommission ging, eine bessere Garantie für die Finanzierung der Massnahmen zu bieten, die zur Erreichung der langfristigen Klimaziele erforderlich sind. Konkret schlägt die Kommission nun vor, einen dedizierten Klimafonds zu schaffen und damit auch auf ein Element der Motion 2019-GC-44 zurückzukommen, die der Grosse Rat am 25. Juni 2020 erheblich erklärt hat, obwohl der Staatsrat am 7. Juni 2022 beschlossen hatte, im Infrastrukturfonds einen Betrag zugunsten des Klimas zurückzustellen. Gemäss Artikel 42a^{bis} Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) ist der Infrastrukturfonds «zur Finanzierung oder Vorfinanzierung wichtiger Investitionen zu Lasten des Staates bestimmt». Auch können Subventionen an Gemeinden über den Infrastrukturfonds finanziert werden, wenn es sich um Investitionen handelt.

Der Staatsrat hat sich in den Diskussionen, die er sowohl vor der Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs als auch im Rahmen der Ausarbeitung seiner Botschaft geführt hat, stets gegen die Schaffung eines eigenen Klimafonds ausgesprochen und begründete dies damit, dass er das Klima in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen, als einen strategischen Bereich betrachtet, der von nun an in den Bereich des Infrastrukturfonds fällt. Zu diesem Zweck hat er beschlossen, im Infrastrukturfonds einen Betrag von 30 Millionen Franken für klimapolitische Massnahmen zu reservieren.

Er ist der Ansicht, dass der Infrastrukturfonds in seinem der Klimapolitik gewidmeten Teil die Realisierung oder Unterstützung wichtiger Massnahmen, die im aktuellen kantonalen Klimaplan vorgesehen sind, oder neue ergänzende Massnahmen ermöglichen wird. Es sei daran erinnert, dass der kantonale Klimaplan für sich allein nicht alle notwendigen Massnahmen enthält, die zur Erreichung der in den Artikeln 1 und 2 des Klimagesetzes festgelegten Ziele getroffen werden müssen. Zusätzliche Massnahmen müssen Gegenstand von zusätzlichen oder spezifischen Verpflichtungskrediten sein, die in den ordentlichen Voranschlag eingetragen werden.

Fonds scheinen angesichts mehrerer zentraler Grundsätze für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen problematisch zu sein. Sie erfordern insbesondere Zugeständnisse an den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts, der besagt, dass der Voranschlag für die Dauer des Rechnungsjahrs alle Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben beschreibt, ohne dass eine Beziehung zwischen bestimmten Ausgaben und bestimmten Einnahmen hergestellt wird. Wenn Fonds nicht durch spezifische Einnahmen gespeist werden können, die nach dem Verursacherprinzip konzipiert und erhoben werden, geraten sie auch in Konflikt mit dem Grundsatz des Non-Affektationsprinzips (keine Zweckbindungen der Steuereinnahmen). Sie werfen ausserdem Fragen auf technischer Ebene im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Buchführung auf, laut dem alle Ausgaben und Einnahmen des Staats in einer einzigen Rechnung ausgewiesen werden müssen, und erfordern besondere Sorgfalt bei der Bestimmung des Konsolidierungskreises der Ausgaben und Einnahmen.

Daher sollte beim Rückgriff auf Fonds eine gewisse Zurückhaltung geübt und möglichst dafür gesorgt werden, dass ihre Vermehrung eingeschränkt wird. Dies gilt umso mehr, als das Vorhandensein von Fonds dazu führt, dass der Handlungsspielraum der gewählten Behörden, sowohl der Exekutive als auch der Legislative, bei der Steuerung der öffentlichen Politik eingeschränkt wird. Die Fonds vermindern nämlich die Arbitragemöglichkeiten bei der Aufstellung der Voranschläge und schränken somit die Möglichkeiten ein, die Prioritäten an die sich ändernden Bedürfnisse der Bevölkerung und/oder an externe Faktoren, die sich der Kontrolle der öffentlichen Hand entziehen, anzupassen. Dies hat zur Folge, dass die aus Fonds finanzierten Politikbereiche dauerhaft priorisiert und bevorzugt werden, da sie den unvermeidlichen Schwankungen der ordentlichen Einnahmen und damit eventuell notwendigen Umschichtungen entgehen, im Gegensatz zu den Bereichen, die mit ordentlichen Budgetkrediten finanziert werden und auf die sich alle Anstrengungen bei der Anpassung der Voranschläge konzentrieren. So hätten beispielsweise die Massnahmen, die sich aus dem Entwurf des Klimagesetzes ergeben, de facto Vorrang vor den geplanten Ausgaben und Projekten für Bildung, Gesundheit oder Sicherheit; das erscheint weder angemessen noch wünschenswert.

Dies will nicht heissen, dass überhaupt keine Fonds errichtet werden können. Bei denjenigen, die es derzeit beim Staat Freiburg gibt, können zwei Fälle unterschieden werden. Die erste Kategorie von Fonds gleicht Spezialfinanzierungen im Sinne von Artikel 16 FHG. Es handelt sich um finanzielle Mittel – Einnahmen –, die in einem Gesetz oder einem Dekret der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zugewiesen werden. Spezialfinanzierungen haben grundsätzlich eine beschränkte Lebensdauer und werden aufgelöst, wenn ihr Zweck erreicht ist oder nicht mehr erreicht werden kann. Dies ist typischerweise der Fall beim Mehrwertfonds, der von Gesetzes wegen ausschliesslich aus der Mehrwertabgabe gespeist wird.

Die zweite Kategorie von Fonds gehört eher zu den Vorfinanzierungen nach Artikel 28a FHG. Hierbei handelt es sich um Beträge zulasten der Staatsrechnung, mit denen ein oder mehrere Projekte, die in Vorbereitung sind, aber noch nicht verabschiedet wurden, realisiert werden sollen. Auch die Vorfinanzierung muss auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage beruhen und sich gemäss Artikel 13a des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR) auf eine Investition oder einen Investitionsbeitrag beziehen. Sie ist nur bei umfangreicheren Projekten gerechtfertigt und sie ist in der Regel befristet. Sie wird aufgelöst, wenn der Vorfinanzierungszweck erreicht ist oder das Vorhaben, wofür sie gebildet wurde, aufgegeben wird. Dies gilt für den Infrastrukturfonds, der zur Unterstützung grösserer staatlicher Investitionen geschaffen wurde, und den Fonds für aktive Bodenpolitik, der über die KAAB Käufe und Investitionen in diesem Bereich unterstützen kann.

Der Staatsrat stellt fest, dass ein Klimafonds, wie er von der parlamentarischen Kommission ins Auge gefasst wird, weder in einen der oben dargestellten Fälle passen noch die in den gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen gestellten Bedingungen erfüllen würde. Potenziell problematisch ist etwa die Tatsache, dass dieser Klimafonds offensichtlich für einen unbegrenzten Zeitraum gedacht ist, dass er sowohl Investitionsausgaben als auch Betriebskosten finanzieren und eine Reihe von öffentlichen Politiken abdecken würde, die unter dem Stichwort «Klima» zusammengefasst, aber nicht von vornherein klar abgegrenzt werden können. Das Fehlen spezifischer Einnahmen, die nach dem Verursacherprinzip erhoben werden und den Grossteil der Finanzierung des Fonds ausmachen, lässt darüber hinaus Zweifel an der Relevanz und Solidität des geplanten Instruments aufkommen. Die Modalitäten der Finanzierung des Fonds sind unklar und angesichts der Ziele, die erreicht werden sollen, ziemlich zufällig.

Der Staatsrat war stets der Ansicht, dass die Schaffung eines neuen Fonds nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechnungswesens und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen nicht zweckmässig ist und keinen Vorteil bei der Finanzierung der Massnahmen, die aus dem Gesetzentwurf hervorgehen, bringt. Der Kampf gegen den Klimawandel und seine Auswirkungen wie auch die Konkretisierung durch eine Klimastrategie muss eine Aufgabe des Staats werden und somit Teil des ordentlichen Voranschlags des Staats sein. Der Staatsrat sprach sich dafür aus, den Infrastrukturfonds für Elemente zu nutzen, die in Frage kommen, wie etwa Investitionshilfen. Da es manchmal schwierig ist, wichtige Massnahmen und Grossprojekte aus dem ordentlichen jährlichen Voranschlag zu finanzieren, eröffnet der Rückgriff auf den Infrastrukturfonds die Möglichkeit, umfangreichere Investitionsprojekte zu finanzieren. Der Infrastrukturfonds hat den Vorteil, dass es ihn bereits gibt, dass er zufriedenstellend funktioniert und dass er bereits eine zusätzliche Einlage zur Deckung der Kosten der Klimapolitik erhalten hat. In der Rechnung 2022 hat der Staatsrat übrigens den Klimateil des Fonds um 5 Millionen Franken aufgestockt und damit die dem Klima zugewiesenen Mittel auf 30 Millionen Franken erhöht. Der Rückgriff auf den Infrastrukturfonds scheint somit zur Erreichung der angestrebten Ziele die effizienteste und angesichts der anderen öffentlichen Politikbereichen, in denen ebenfalls grosse Herausforderungen zu bewältigen sind, die ausgewogenste Lösung zu sein. Der Staatsrat und der Grosse Rat müssen die Möglichkeit behalten, bestimmte Abwägungen und Priorisierungen vorzunehmen, die sich in den kommenden Jahren als notwendig erweisen könnten.

Der Staatsrat hält daher an seiner ablehnenden Haltung gegenüber einem Klimafonds fest. Dies gilt auch für die Artikel 16ter und 16^{quater} des *Projet bis*.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 16ter

Verwendung der verfügbaren Beträge [1] Der Fonds finanziert, in den Bereichen nach Artikel 3 Abs. 1 und im Rahmen der verfügbaren Beträge Massnahmen, mit denen folgende Ziele erreicht werden können: a) Reduktion der Treibhausgasemissionen; b) Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels; c) Verstärkung der Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken; d) Förderung der Suffizienz, der Innovation, der Technologie, der Information und der Beratung.

Die Kommission hat die möglichen Verwendungszwecke des Fonds an die Ziele des Gesetzes sowie an den Grundsatz der Suffizienz angelehnt, der laut ihrem Vorschlag in Artikel 2 Abs. 2bis aufgenommen werden soll.

Weil der Staatsrat, wie in den Erläuterungen zu Artikel 16bis dargelegt, gegen das Prinzip der Schaffung eines neuen Klimafonds ist, verzichtet er darauf, alle Bestimmungen dieses Vorschlags detailliert zu kommentieren.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 16^{quater}

Mittel [1] Der Fonds wird alimentiert durch: a) eine Anfangsdotation in der Höhe von 25’000’000 Franken; b) einen allfälligen Betrag, der aus dem Anteil des Kantons Freiburg am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank stammt; c) die zurückgezahlten Subventionen aus dem Fonds; d) die Zinsen auf dem Kapital; e) Vermächtnisse und Schenkungen zu seinen Gunsten; f) einen allfälligen Anteil am Finanzierungsüberschuss beim Abschluss der Staatsrechnung; g) Einnahmen, die vom Bund stammen; h) alle weiteren Mittel, die im zugeteilt werden können. [2] Die Zuständigkeit dafür, dem Fonds weitere Mittel zuzuteilen, folgt den Vorschriften über die finanziellen Zuständigkeiten gemäss der Gesetzgebung über den Staatshaushalt. [3] Der Staatsrat achtet darauf, dass der Fonds über genügend Mittel verfügt, um die Aufgaben der Klimapolitik zu finanzieren.

Idealerweise sollte die Einspeisung in den Fonds, wie von der Kommission beabsichtigt, dem aus dem Umweltrecht abgeleiteten Verursacherprinzip entsprechen, das vorsieht, dass die Kosten für Massnahmen zum Schutz der Umwelt, hier des Klimas, von den Verursachern zu tragen sind. Laut der im Rahmen des kantonalen Klimaplans erstellten Analyse sind die drei Hauptquellen der direkten Treibhausgasemissionen im Kanton die Landwirtschaft, der Verkehr und die Wärmeerzeugung für Gebäude. Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr und der Beheizung von Gebäuden werden auf nationaler Ebene in Anwendung des CO_2-Gesetzes besteuert. Weitere wichtige Emissionsquellen bestehen im Zusammenhang mit dem Konsum und der Ernährung. Diese Sektoren werden durch nationale gesetzliche Bestimmungen (z. B. Mehrwertsteuer) und internationale Abkommen (z. B. WTO-Übereinkommen) geregelt.

Auf kantonaler Ebene ist es nicht möglich, auf dem Verursacherprinzip beruhende Mechanismen zur Finanzierung eines Fonds zu entwickeln. Da die zur Erreichung des Netto-Null-Emissionsziels erforderlichen Investitionen weitgehend innerhalb der nächsten 30 Jahre getätigt werden müssen, schlug die Kommission vor, eine ausreichend breite Palette von Quellen vorzusehen, um dem Staatsrat die Möglichkeit zu geben, die Art und Weise der Speisung des Fonds entsprechend der Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds und den budgetären Möglichkeiten auszuwählen und anzupassen.

Weil der Staatsrat, wie in den Erläuterungen zu Artikel 16bis dargelegt, gegen das Prinzip der Schaffung eines neuen Klimafonds ist, verzichtet er darauf, alle Bestimmungen von Artikel 16^{quater} detailliert zu kommentieren, und beschränkt sich darauf, die Buchstaben b und f des ersten Absatzes zu analysieren. Er weist insbesondere auf das Fehlen einer regelmässigen Speisung des Fonds hin, was nicht vereinbar ist mit der Idee, dass der Fonds, wie in Absatz 3 vorgeschlagen, die Aufgaben der Klimapolitik finanzieren kann. Der Staatsrat ist auch deshalb der Ansicht, dass die Finanzierung der Klimapolitik im Wesentlichen über den ordentlichen Voranschlag des Staats erfolgen muss, und zwar im Sinne des Verpflichtungskredits, der vom Grossen Rat bereits genehmigt wurde.

Absatz 1 Bst. b

Nach Artikel 31 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (NBG; SR 951.11) fällt der Betrag des Bilanzgewinns, der die Dividendenausschüttung übersteigt, zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone. Laut Vorschlag der Kommission soll ein Teil des jährlichen Betrags, den die Schweizerische Nationalbank (SNB) dem Kanton auszahlt, dem Klimafonds zugewiesen werden können.

Sollte das Prinzip des Fonds vom Grossen Rat angenommen werden, lehnt der Staatsrat diesen Buchstaben b ab, weil die möglichen Gewinnausschüttungen der SNB derzeit dem gesamten Staatshaushalt zugutekommen und die Zuweisung eines Teils davon zugunsten des Klimafonds bedeutete, dass diese Mittel den anderen öffentlichen Politiken entzogen würden. Damit würde die im Klimagesetz vorgesehenen Massnahmen auf Kosten aller anderen Staatsausgaben priorisiert; dies erscheint nicht vernünftig und kaum vertretbar angesichts der Gesamtheit der vom Staat übernommenen Aufgaben.

Absatz 1 Bst. f

Die Kommission stellt sich auf den Standpunkt, dass der Staatsrat mit dieser Bestimmung zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses beschliessen könne, eine Rückstellung zulasten der Staatsrechnung zu bilden, um Fonds zu speisen.

Sollte das Prinzip des Fonds vom Grossen Rat angenommen werden, lehnt der Staatsrat diesen Buchstaben f ab.

Aus den im zweiten Teil des Kommentars zu Artikel 16bis sowie aus den oben erläuterten Gründen **lehnt der Staatsrat diese Änderung in ihrer Gesamtheit ab**. **Sollte der Grosse Rat den Grundsatz eines Klimafonds annehmen, spricht sich der Staatsrat für die Streichung der Buchstaben b und f von Artikel 16^{quater} aus.**

Art. 17 Abs. 1

[1] Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung, Suffizienz und Verstärkung der Aufnahme- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken gewährt werden.

Die Kommission schlägt vor, die Begriffe «Suffizienz» und «Lagerungskapazität von Kohlenstoffsenken» hinzuzufügen, um die Kohärenz mit der Änderung von Artikel 2 Abs. 4 und Artikel 2bis zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Massnahmen zur Suffizienz zu den Reduzierungsmassnahmen gehören. Darüber hinaus werden nur Massnahmen subventioniert, die in den Ausführungsbestimmungen festgelegt sind. Der Staatsrat behält somit einen gewissen Spielraum bei der Bestimmung der beitragsberechtigten Massnahmen und Projekte.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 17 Abs. 2

[2] ~~In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die~~
Die Subventionsgesuche werden nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze […].

Die Streichung des ersten Teils von Absatz 2 durch die Kommission ist eine Folge der Einführung der Bestimmungen über den Klimafonds und seine Verwendung, mit denen insbesondere sichergestellt werden soll, dass Projekte auch ausserhalb des Verpflichtungskredits unterstützt werden können. Diese Ausgaben unterstehen unverändert dem üblichen Voranschlagsverfahren nach FHG.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich bei diesem ersten Teil um einen durchaus üblichen Verweis auf das Subventionsgesetz (Art. 32 SubG) handelt, der an die Notwendigkeit erinnert, den finanziellen Rahmen einzuhalten, der durch den vom Grossen Rat beschlossenen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen aus dem kantonalen Klimaplan festgelegt wurde. Das Volumen der Subventionen muss den Verpflichtungskredit einhalten, um die Entscheidungskompetenz des Grossen Rates zu gewährleisten. Falls sich der Bedarf im Zusammenhang mit einem bewilligten Verpflichtungskredit ändert, kann dem Grossen Rat ein Antrag auf einen Zusatzkredit unterbreitet werden. Daher spricht sich der Staatsrat gegen die von der Kommission vorgeschlagene Streichung aus.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 17 Abs. 3

[3] Die je nach den finanziellen Schwellenwerten zuständige Behörde kann ~~je nach den finanziellen Schwellenwerten~~ ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.

Redaktionelle Änderung (Streichung von Kommas im französischen Text). Die Kommas, die den französischen Text inhaltlich nicht verändern, hatten einen Einfluss auf die deutsche Übersetzung, weshalb es sinnvoll ist, sie zu streichen.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)

Art. 4 Abs. 1 und 1bis (neu)

[1] Die Schwerpunkte der Politik des Kantons beim Natur- und Landschaftsschutz werden im kantonalen Richtplan und in der kantonalen Biodiversitätsstrategie festgelegt; in diesen Planungen werden die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte des Staates festgelegt, mit denen die Ziele, die in diesem Gesetz festgehalten werden, erreicht oder umgesetzt werden können. [1bis] Ab der Verabschiedung durch den Staatsrat ist die kantonale Biodiversitätsstrategie für die kantonalen Behörden verbindlich.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 4, 5 und 48 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz stehen im Zusammenhang mit der Annahme der oben diskutierten Bestimmungen (vgl. Art. 11bis KlimG) und dienen dazu, eine gute Koordination zwischen der Klima- und der Biodiversitätspolitik zu gewährleisten, wie es der Staatsrat im Rahmen der Kommissionsarbeiten vorgeschlagen hatte.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 5 Abs. 1 Bst. a1 (neu)

[1] [Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:] a1) Er verabschiedet die kantonale Biodiversitätsstrategie.

Dieser Vorschlag ergibt sich auch aus der Annahme der oben diskutierten Vorschlägen, welche die Kommission auf Empfehlung des Staatsrat unterbreitet hat (vgl. Art. 11bis KlimG), sowie aus dem Vorschlag zur Änderung von Artikel 4 Abs. 1 und 1bis NatG.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Art. 48 Abs. 3

[3] Dem Kreditentwurf werden das Mehrjahresprogramm für die Umsetzung der Massnahmen und die kantonalen Biodiversitätsstrategie nach Artikel 4 beigefügt.

Dieser Vorschlag ergibt sich auch aus der Annahme der oben diskutierten Vorschlägen, welche die Kommission auf Empfehlung des Staatsrat unterbreitet hat (vgl. Art. 11bis KlimG), sowie aus dem Vorschlag zur Änderung von Artikel 4 Abs. 1 und 1bis NatG.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe)

Art. 11 Abs. 3

[3] Die für Neubauten und neue Anlagen erforderlichen Massnahmen sind auch auf bestehende Bauten und Anlagen anwendbar, die umgebaut oder renoviert werden oder eine bedeutende und bewilligungspflichtige Nutzungsänderung erfahren. Artikel 11b Abs. 3 bleibt vorbehalten.

Die Kommission schlägt vor, Artikel 11 Abs. 3 EnGe anzupassen und eine Ausnahme in Artikel 11b Abs. 3 EnGe vorzubehalten (siehe unten).

Aus Sicht der Staatsrats wirkt diese Änderung dem Wunsch nach mehr Photovoltaikanlagen und Wärmeinstallationen auch bei sanierungsbedürftigen Gebäuden entgegen. Die in der Kommission angenommene Ausnahme würde Umbauten, Renovierungen oder Nutzungsänderungen von der Pflicht ausnehmen, den Strombedarf aus einer erneuerbaren Quelle zu decken und Photovoltaik- und Solarwärmeanlagen auf geeigneten Dächern und/oder Fassaden zu installieren.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab.

Art. 11b Abs. 3

[3] Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Auf geeigneten Dächern und Fassaden wird eine Photovoltaikanlage oder eine thermische Solaranlage installiert. Der Staatsrat regelt die Ausnahmen, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.

Die Kommission schlägt vor, Artikel 11b Abs. 3 dahingehend zu ändern, dass Dächer und/oder Fassaden von Neubauten, auf denen eine Installation möglich ist, mit einer Photovoltaikanlage oder einer thermischen Solaranlage ausgestattet werden müssen. Der Staatsrat soll die Ausnahmen regeln, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.

Es bestehen Zweifel über den Beitrag, den dieser Vorschlagen leisten kann, ohne jedoch seine tatsächlichen Auswirkungen zu kennen. Je mehr man ins Detail geht, desto mehr könnten bestehende Mechanismen angetastet werden.

Der Staatsrat lehnt diese Änderung ab. Sollte die Änderung vom Plenum angenommen werden, schlägt der Staatsrat folgende technische Änderung vor:

[3] Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird, in der Hauptsache über die Installation einer Photovoltaikanlage auf Dächern und/oder Fassaden, auf denen dies möglich ist.

Titel und Präambel
Präambel

Betrifft nur den franz. Text.

Korrektur des französischen Titels des Gesetzes. Es handelt sich um einen Schreibfehler, der korrigiert werden muss.

Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an.

3 Auswirkungen des *Projet bis*

—

Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des geltenden und künftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.). Der Entwurf der Kommission führt daher, wie der vom Staatsrat vorgeschlagene Entwurf, zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Der Entwurf der Kommission behält die vom Staatsrat vorgeschlagene Verpflichtung zur kommunalen Klimaplanung bei, weitet sie jedoch auf alle Gemeinden aus. Laut Artikel 15 Abs. 2 des Entwurfs des Staatsrats sind rund 60 Gemeinden verpflichtet, eine kommunale Klimaplanung zu erstellen. Der Staat sah indes gleichzeitig vor, alle Gemeinden, für die er keine Pflicht vorsah, zu ermutigen, dies ebenfalls zu tun. Mit dem *Projet bis* müssen alle Gemeinden eine Klimaplanung erstellen, und sie werden ermutigt, zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten.

Finanzielle Auswirkungen

Zunächst scheint es kompliziert, die möglichen finanziellen Auswirkungen abzuschätzen, wenn der rechtlich nicht definierte Grundsatz der Klimagerechtigkeit hinzugefügt wird. Der Staatsrat erinnert daran, dass er sich gegen die Einführung dieses Grundsatzes ausspricht, schliesst jedoch nicht aus, dass auf der Grundlage dieses neuen Buchstabens in Artikel 1 Abs. 2 Subventionsgesuche gestellt oder Ansprüche in einem Gerichtsverfahren geltend

gemacht werden können, wie das derzeit laufende Verfahren der KlimaSeniorinnen für das Klima beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt.

Bei der von der Kommission vorgeschlagenen Unterstützung der Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz (Art. 2 Abs. 2^{bis}) als allgemeines Prinzip und wie in der Analyse erwähnt, geht es vor allem um Massnahmen, die auf eine sparsame und effiziente Nutzung von Ressourcen abzielen. Massnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die zum Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplans gehören, können ebenfalls in diese Kategorie fallen. Schliesslich setzen auch andere Massnahmen wie Sensibilisierungskampagnen, wie die derzeit vom Staat durchgeführte OFF-Kampagne, dieses Prinzip um. Die finanziellen Auswirkungen der oben genannten Massnahmen sind bekannt und beziffert: Es sei namentlich auf die 9,925 Millionen Franken für den Pfeiler «Verminderung» des kantonalen Klimaplans für 2021–2026, die im Rahmen des Verpflichtungskredits geschätzt wurden, hingewiesen. Der Staatsrat kann nicht ausschliessen, dass in Zukunft weitere Massnahmen ergriffen werden, die unter den allgemeinen Grundsatz der Suffizienz fallen. Diese würden dann nach dem Ad-hoc-Voranschlagsverfahren in den Voranschlag oder im Rahmen eines neuen Antrags auf einen Verpflichtungskredit nach dem Verfahren, der in Artikel 16 des Entwurfs des Staatsrats für die Massnahmen des kantonalen Klimaplans vorgesehen ist, aufgenommen.

Was das Ziel der Netto-Null-Emissionen für die kantonale Verwaltung (Art. 2^{bis}) betrifft, so setzt der Staat, wie schon erwähnt, in verschiedenen Bereichen bereits Massnahmen um, die in die Richtung der Reduzierung von Treibhausgasemissionen gehen. Die Frage, ob mit den derzeit getätigten Investitionen ehrgeizigere Ziele als die des Entwurfs des Staatsrats erreicht werden können, lässt sich hingegen nicht leicht beantworten. Die CO_2-Bilanz der Kantonsverwaltung hängt nämlich auch von Faktoren ab, die ausserhalb der Einflussmöglichkeiten des Staats liegen (z. B. Umstellung auf erneuerbare Energiequellen für die Stromversorgung). Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass nennenswerte Investitionen erforderlich sein werden, insbesondere in den Bereichen Energieverbrauch (Sanierung des Gebäudebestands) und berufliche Mobilität (Erneuerung des Fuhrparks, Ausbau der Ladeinfrastruktur). Auch müsste, um die finanziellen Auswirkungen dieser Investitionen zu verorten, bestimmt werden, ob sie sich aus dem *Projet bis* ergeben oder ob sie auch unabhängig davon in den verschiedenen genannten Bereichen getätigt worden wären.

Diese Investitionen müssen nach Massgabe der budgetären Möglichkeiten des Staats getätigt werden. Aus diesen Gründen strebt der Staatsrat zwar die CO_2-Neutralität bis 2050 an, wie es in seinem Entwurf vorgesehen war, und setzt alles daran, dieses Ziel so schnell wie möglich zu erreichen, hält es aber nicht für angebracht und unrealistisch, für seine Verwaltung bezüglich Fristen ehrgeizigere Reduktionsziele zu setzen. Was die zu investierenden Ressourcen betrifft, so wird das Ziel der CO_2-Neutralität bis 2050 es ermöglichen, das Erreichen der Zwischenziele, das stark von staatsexternen Faktoren abhängt (internationale öffentliche Politiken, Politik des Bundes, der Gemeinden, aber auch Bemühungen von Privatpersonen), regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Dieses iterative Vorgehen, zu dem es keine Alternative gibt, ermöglicht es zwar nicht, die Kosten der Klimaneutralität für die Verwaltung im Voraus zu beziffern, aber es ermöglicht eine optimale Ressourcenallokation für die Zielerreichung. Gleichzeitig zielt eine der Massnahmen des kantonalen Klimaplans darauf ab, für jeden Sektor (Mobilität, Gebäude usw.) Zwischenziele und Ziele bis 2050 für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen festzulegen. Die Festlegung dieser Ziele wird mit Massnahmen verknüpft, deren Umsetzungskosten geschätzt werden können. Ein erstes Beispiel dafür ist der Betrag von geschätzten 430 Millionen Franken für die schrittweise Sanierung von 46 vordringlichen Gebäuden des staatlichen Immobilienbestands über einen Zeitraum von 15 Jahren, wobei die Finanzierung gestaffelt werden soll.

Was die auf alle Gemeinden ausgedehnte Verpflichtung zur Erstellung einer Klimaplanung betrifft, so ist die Unterstützung von Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern bereits im Entwurf des Staatsrats vorgesehen – wenn auch auf freiwilliger Basis und im Rahmen der budgetären Möglichkeiten des Staats, wie in der Botschaft zum Gesetzesentwurf erläutert. Es ist schwierig, die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen der Ausarbeitung einer Klimaplanung für die Gemeinden genau vorherzusagen, da sie je nach Bedarf und Grösse der einzelnen Gemeinden unterschiedlich ausfallen werden. Es wird jedoch geschätzt, dass die Kosten für die Ausarbeitung der kommunalen Klimapläne in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse zwischen 30 000 und 150 000 Franken betragen dürften. Die Modalitäten für die Gewährung dieser Unterstützung werden in den

Ausführungsbestimmungen festgelegt werden und könnten beispielsweise auf einem Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden mit unterschiedlichen Beitragssätzen je nach Grösse der Gemeinden basieren. Die Kosten für die Ausarbeitung eines Klimaplans für die Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 1500 Personen, die von der erweiterten Verpflichtung des *Projet bis* betroffen sind, werden im unteren Bereich der geschätzten Bandbreite liegen. Wenn die zivilrechtliche Bevölkerung im Jahr 2021 als Grundlage dient, wären 68 kleine Gemeinden von der Ausweitung der Pflicht betroffen. Wird von der Annahme, dass der Subventionssatz für die Erstellung einer Klimastrategie der Gemeinde 40 % beträgt und Kosten von 30 000 Franken berücksichtigt werden, ausgeht, würde dies auf Kosten für den Staat in Höhe von 816 000 Franken hinauslaufen. Im Entwurf des Staatsrats war bereits vorgesehen, Gemeinden finanziell zu unterstützen, die einen kommunalen Klimaplan erstellen müssen, sowie Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern, die sich freiwillig für die Erstellung eines solchen Plans entscheiden. Es ist davon auszugehen, dass sich nur ein Teil der Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Erstellung einer kommunalen Klimastrategie entscheidet, wenn keine Pflicht besteht. Somit wird die vom Staatsrat unterstützte Variante weniger kosten als die Variante der Kommission.

Die Kosten für die Umsetzung der geplanten Massnahmen auf Gemeindeebene hängen davon ab, wie ambitioniert die einzelnen Gemeinden sind und ob sie kostengünstig in die bestehenden sektoriellen Politiken integriert werden können. Entsprechend ist es auch nicht möglich, die Kosten für die Umsetzung auf Gemeindeebene zu schätzen. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der Massnahmen des kantonalen Klimaplans vorgesehen ist, die durch den vom Grossen Rat bewilligten Verpflichtungskredit abgedeckt sind, und dass dieser Kredit nach dem in Artikel 16 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Verfahren periodisch erneuert wird.

Was schliesslich die Errichtung eines dedizierten Klimafonds anstelle der Nutzung des Infrastrukturfonds für Klimaprojekte betrifft und wie in Kapitel II dargelegt, ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Ausweitung der Subventionierung zu mehr Ausgaben in einem höheren Tempo führen wird. Die zur Verfügung stehenden Mittel würden faktisch schneller verbraucht werden. Der Staatsrat lehnt aus den in Kapitel II erläuterten Gründen die Schaffung eines Klimafonds ab.

4 Übereinstimmung mit dem Recht und den Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln

—

Das *Projet bis* ändert nichts an der Übereinstimmung des Entwurfs mit dem Bundesrecht.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes zum Klima fällt vollkommen in die Kompetenzen, die das Bundesrecht den Kantonen zuweist, und beruht hauptsächlich auf den Vollzugs- und Organisationskompetenzen, die ihnen durch das Bundesrecht übertragen werden.

Die gesetzten Ziele sind uneingeschränkt Teil der Vision, die der Bund in seiner Klimapolitik definiert hat, und stehen im Einklang mit den bundesweiten und internationalen Zielen.

Die Errichtung eines Klimafonds erhält zwar mit den Änderungsvorschlägen der Kommission eine formalrechtliche Grundlage, und der Zweck des Fonds, die Art der Speisung sowie die Möglichkeiten der Verwendung der Mittel sind in entsprechenden Artikeln festgelegt, doch liefe der Fonds, wie er im Entwurf der Kommission vorgesehen ist, nach Einschätzung des Staatsrats mehreren Grundsätzen, die das öffentliche Rechnungswesen regeln, zuwider (siehe Kapitel II, namentlich Kommentar zu Art. 16^{bis}).

Der Fonds entspricht weder einer Spezialfinanzierung nach Artikel 16 FHG, die sich aus zweckgebundenen Einnahmen für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe ergeben, noch einer Vorfinanzierung im Sinne von Artikel 28a FHG. Wie bereits erwähnt, scheint der Fonds laut Vorschlag der Kommission zeitlich unbeschränkt zu sein, sowohl zur Finanzierung von Investitionsausgaben als auch von Betriebskosten zu dienen und eine Reihe von

klimarelevanten öffentlichen Politiken abzudecken, jedoch ohne klare Abgrenzung. Weiter wird das Verursacherprinzip bei der Erhebung spezifischer Einnahmen für die Speisung des Fonds nicht eingehalten.

Aufgrund dieser Elemente und unter Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Grundlagen sowie der Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens ist der Staatsrat der Ansicht, dass die im Rahmen des Gesetzesentwurfs umzusetzenden Massnahmen in erster Linie über den Staatshaushalt mit dem oben erwähnten Verpflichtungskredit finanziert werden müssen, während grössere Investitionsmassnahmen nötigenfalls aus den bereits verfügbaren Mitteln des Infrastrukturfonds finanziert werden können.

5 Erreichung der Ziele des Entwurfs zum Klimagesetz

—

Dieser letzte Teil des Berichts zielt darauf ab, Punkt 2 des Antrags, der diesem Bericht zugrunde liegt, zu beantworten.

Der Entwurf des Klimagesetzes ist ein Rahmengesetz, das die allgemeinen Grundsätze und Grundzüge für eine kohärente Behandlung der klimatischen Herausforderungen durch den Staatsrat festlegt. Bei der Festlegung der Massnahmen zur Erreichung der Gesetzesziele stützt sich der Staatsrat insbesondere auf die Klimastrategien des Bundesrats (Energiestrategie 2050 – Langfristige Klimastrategie der Schweiz), das Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO_2-Gesetz) sowie die kantonale Klimastrategie, die in seinem kantonalen Klimaplan zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus tragen die sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken des Kantons, insbesondere die Energiestrategie, die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, das Mobilitätsgesetz und die Strategie für Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, wesentlich zur Erreichung der Ziele bei. Es sei auch daran erinnert, dass der ökologische Wandel einer der drei Schwerpunkte des Regierungsprogramms 2022–2026 ist.

Diese verschiedenen Instrumente liefern die wichtigsten Hebel und zeichnen die Konturen der konkreten Massnahmen vor. Bei der Umsetzung der Klimamassnahmen stützt sich der Staatsrat in erster Linie auf seinen kantonalen Klimaplan. Dieser bietet eine sektorenübergreifende und agile Antwort auf komplexe klimatische Herausforderungen. Er wird ab 2027 alle fünf Jahre überarbeitet und präzisiert auf evolutive Weise die Leitlinien für die Umsetzung der kantonalen Klimastrategie. Diese unterstützt die bestehenden sektoriellen Politiken, indem sie sie stärken. Auf diese Weise werden die Massnahmen bei jeder Aktualisierung des kantonalen Klimaplans an die Fortschritte, die wissenschaftlichen Erkenntnisse und den neusten technologischen Stand angepasst. Der Entwurf des Klimagesetzes bietet einen rechtlichen Rahmen, der eine agile Entwicklung der Massnahmen unter Berücksichtigung des aktualisierten Anpassungsbedarfs und der kantonalen CO_2-Bilanzen erleichtert.

In Artikel 2 des Gesetzes werden drei Arten von Zielen, die sich aus dem Übereinkommen von Paris ergeben, langfristig verankert. Es sind dies die Verminderungs-, Anpassungs- und Sequestrierungsziele. Um diese Ziele zu erreichen, verlangt Artikel 3, dass die Massnahmen auf koordinierte Weise ergriffen werden und dass sie wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich sind. Um dies zu erreichen, können die zu ergreifenden Massnahmen wie folgt skizziert werden:

Erstens zielt das Klimaschutzziel darauf ab, die Treibhausgasemissionen des Kantons schrittweise zu reduzieren, um bis 2050 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen, mit quantifizierten Zwischenzielen für die einzelnen Sektoren (Art. 2 Abs. 1, 1^{bis}, 2, 2^{bis} sowie Art. 2^{bis} Abs. 2). Bei der Festlegung der Sachziele will sich der Staatsrat auf die quantifizierten Ziele der langfristigen Klimastrategie der Schweiz stützen. Gemäss den nationalen Sachzielen sollen die Bereiche Verkehr und Gebäude ab 2050 grundsätzlich keine Treibhausgase mehr ausstossen. Die Emissionen der Industrie sollen mindestens 90 % und die der landwirtschaftlichen Produktion mindestens 40 % unter dem Niveau von 1990 liegen. Der Staatsrat beabsichtigt, diese Ziele und Absenkpfade entsprechend den kantonsspezifischen Kapazitäten und Möglichkeiten und den nachfolgenden Kohlenstoffbilanzen für das Kantonsgebiet zu verfeinern. So ist im Rahmen der Umsetzung der Massnahme T.1.1 des kantonalen Klimaplans

«Festlegung von Emissionsreduktionszielen für jeden Sektor» eine Studie über das Potenzial der Emissionsreduktionen für die verschiedenen Bereiche im Gang.

Konkret bestehen die aktuellen Hebel und Handlungsfelder des kantonalen Klimaplans in der Umsetzung von Unterstützungs- und Impulsmassnahmen in den sektoriellen und sektorenübergreifenden Politiken, die bereits auf die Erreichung der Klimaschutzziele hinarbeiten.

Generell stellt der Staatsrat fest, dass die Verbesserung der Situation in Bezug auf die Treibhausgasemissionen einerseits von der kantonalen sektoriellen Politik und den Massnahmen im Rahmen des kantonalen Klimaplans, andererseits aber auch und in weitaus grösserem Mass von exogenen Faktoren abhängt, mit Auswirkungen, die für den Kanton nicht voraussehbar sind (internationale wirtschaftliche und politische Lage, internationale Politik, Klimapolitik des Bundes, Massnahmen der Gemeinden, Bemühungen privater Akteure usw.). Es ist es heute unmöglich, einen Katalog der kantonalen Massnahmen zu erstellen, mit denen die kantonalen Ziele, die im Gesetzesentwurf enthalten sind und für die im Übrigen Zwischenetappen festgelegt werden müssen, innerhalb der vorgegebenen Fristen erreicht werden können. Gleichzeitig ist es unerlässlich, agile Instrumente vorzusehen, mit denen zusätzliche und/oder andere Massnahmen in Betracht gezogen werden können, die schrittweise zu beziffern sind, um die Instrumente der kantonalen Klimapolitik regelmässig anzupassen, wenn die erzielten Resultate unzureichend sind, und um diese Unzulänglichkeiten im Rahmen der Möglichkeiten des Kantons zu beheben.

Zweitens zielt das Ziel der Anpassung an den Klimawandel (Art. 2 Abs. 3) darauf ab, Schäden durch den Klimawandel zu verhindern und zu bewältigen, insbesondere im Zusammenhang mit Trockenperioden, Hitzewellen und Unwettern. Um dieses Ziel zu erreichen, stützt sich der Staatsrat auf die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, die der Bundesrat 2012 verabschiedet hat. Die Klimaszenarien und die hydrologischen Szenarien dienen als Grundlage für die Identifizierung von Risiken und Chancen für den Kanton in verschiedenen Bereichen (Landwirtschaft und Tiergesundheit, Raumplanung, Biodiversität, Naturgefahren, Energie, Wald, Wasserbewirtschaftung, Infrastruktur und Gebäude, menschliche Gesundheit, Tourismus). Die im Rahmen des kantonalen Klimaplans eingeführten Massnahmen, die die bestehenden sektoriellen Politiken unterstützen, begleiten diese Bereiche, um ihre Resilienz zu fördern. Für die Überwachung der Umsetzung der kantonalen Politik zur Anpassung an den Klimawandel wird sich der Staatsrat auf klimatische und hydrologische Verlaufsindikatoren stützen.

Drittens und abschliessend: Das Ziel der Sequestrierung (Art. 2 Abs. 4) zielt auf die Optimierung der Absorptions- und Lagerungskapazität für CO_2 des Kantons ab. Dieses Ziel ist angesichts der Definition der Klimaneutralität nötig. Man unterscheidet zwischen der natürlichen Speicherung, die die Speicherkapazität natürlicher Senken (Böden, Wälder, Sümpfe) erhöht, der Abscheidung von CO_2 aus grossen Emittenten (z. B. Müllverbrennungsanlagen) und der langfristigen Speicherung des abgeschiedenen CO_2 in geologischen Strukturen.

Die wichtigsten Handlungshebel für den Kanton sind die Stärkung der Speicherkapazität der Böden und Wälder, die Aufwertung der Ressource Holz, insbesondere im Baubereich, sowie die Unterstützung der Forschung. Der Staatsrat betrachtet die technologischen Entwicklungen bei der CO_2-Abscheidung und -Speicherung und die Pilotprojekte mit Interesse.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass er die im Antrag aufgeworfenen Punkte mit dem vorliegenden Bericht beantwortet hat.

Annexe

GRAND CONSEIL **2022-DAEC-177**

Projet de loi : Loi sur le climat (LClim)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-015

Présidence : Susanne Aebischer

Membres : Eric Barras, Alexandre Berset, Jean-Daniel Chardonnens, Christian Clément, Bruno Clément, Charly Cotting, Antoinette de Weck, Marie Levrat, Brice Repond, Simon Zurich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil 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 :

I. Acte principal

Art. 1 al. 2 lettres d et e

[2 Elle vise à:]		
d) rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques~~.~~ ainsi qu'avec la promotion de la biodiversité;	**A1**	
e) promouvoir la biodiversité et préserver les écosystèmes;		

Art. 1 al. 2 lettre f

[2 Elle vise à:]		
f) veiller à la justice climatique, notamment en appliquant les principes d'équité sociale et intergénérationnelle dans la mise en œuvre de la politique climatique cantonale.	**A2**	

Anhang

GROSSER RAT **2022-DAEC-177**

Gesetzesentwurf: Klimagesetz (KlimG)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-015

Präsidium: Susanne Aebischer

Mitglieder: Eric Barras, Alexandre Berset, Jean-Daniel Chardonnens, Christian Clément, Bruno Clément, Charly Cotting, Antoinette de Weck, Marie Levrat, Brice Repond, Simon Zurich

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:

I. Haupterlass

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e

[2 Es hat zum Ziel:]		
d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung und mit der Förderung der Biodiversität in Einklang zu bringen;	**A1**	
e) die Biodiversität zu fördern und die Ökosysteme zu schützen;		

Art. 1 Abs. 2 Bst. f

[2 Es hat zum Ziel:]		
f) für Klimagerechtigkeit zu sorgen, indem bei der Umsetzung der kantonalen Klimapolitik namentlich die Grundsätze der sozialen und generationenübergreifenden Gerechtigkeit angewendet werden.	**A2**	

Art. 2 al. 1bis		***Art. 2 Abs. 1bis***
[1bis] A cette fin, le Conseil d'Etat définit la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les étapes nécessaires à la réalisation des mesures ainsi que les objectifs dans les secteurs suivants : notamment transport, bâtiments, industrie et agriculture.	**A3**	[1bis] Dazu legt der Staatsrat den Kurs der Reduktion der Treibhausgasemissionen, die nötigen Etappen bei der Umsetzung der Massnahmen und die Ziele in folgenden Bereichen fest: namentlich Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft.
Art. 2 al. 2		***Art. 2 Abs. 2***
[2] Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton et la délocalisation des émissions de gaz à effet de serre.	**A4**	[2] Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons und die Auslagerung von Treibhausgasemissionen so weit wie möglich zu reduzieren.
Art. 2 al. 2bis		***Art. 2 Abs. 2bis***
[2bis] L'Etat et les communes promeuvent et soutiennent activement la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation. Ils encouragent et soutiennent également la mise en œuvre du principe de sobriété auprès des entreprises et des ménages.	**A5**	[2bis] Der Staat und die Gemeinden fördern und unterstützen die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz beim Verbrauch natürlicher Ressourcen aktiv. Sie fördern und unterstützen ebenfalls die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei den Unternehmen und den Haushalten.
Art. 2 al. 4^{s}		***Art. 2 Abs. 4***
[4] L'Etat et les communes renforcent leurs compétences en matière de technologies d'émissions négatives (NET) et s'engagent à conserver, gérer et renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels à long terme.	**A6**	[4] Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.
Art. 2bis		***Art. 2bis***
Objectifs climatiques pour l'administration cantonale [1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi. [2] Elle s'engage à atteindre l'objectif de zéro émission directe nette et à réduire fortement ses émissions indirectes d'ici 2040.	**A7**	Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes. [2] Sie verpflichtet sich, bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen und ihre indirekten Emissionen drastisch zu reduzieren.

Art. 3 al. 1		***Art. 3 Abs. 1***
~~[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:~~ ~~a) la présente loi;~~ ~~b) la loi fédérale sur le CO_2;~~ ~~c) la loi fédérale sur l'énergie;~~ ~~d) la loi cantonale sur l'énergie;~~ ~~e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.~~ [1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur la présente loi ainsi que sur les actes qui régissent notamment les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la protection de la nature et de la biodiversité, du paysage, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire et des constructions, de la mobilité, de la santé, du secteur financier, et du développement durable.	**A8**	~~[1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:~~ ~~a) dieses Gesetz;~~ ~~b) das CO_2-Gesetz des Bundes;~~ ~~c) das Energiegesetz des Bundes;~~ ~~d) das kantonale Energiegesetz;~~ ~~e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.~~ [1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz und auf Erlasse stützen, in denen namentlich die Bereiche Umwelt, Energie, Schutz der Natur und der Biodiversität, Landschaft, Abfall, Gewässer, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung und Bau, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung geregelt werden.
Art. 5 al. 1		***Art. 5 Abs. 1***
[1] L'Etat et les communes, dans leurs domaines de compétences, [soutiennent] l'éducation, la formation, la recherche, le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques	**A9**	[1] Der Staat und die Gemeinden [unterstützen] in ihren Zuständigkeitsbereichen Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels.
Art. 5 al. 1		***Art. 5 Abs. 1***
[1] L'Etat et les communes […] ~~veillent à soutenir~~ soutiennent l'éducation, la formation, la recherche le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques.	**A10**	[1] Der Staat und die Gemeinden ~~sorgen dafür, dass~~ unterstützen […] Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels ~~unterstützt werden~~.
Art. 6 al. 1		***Art. 6 Abs. 1***
[1] Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal ~~(PCC)~~. Le Plan Climat cantonal est coordonné à la stratégie cantonale biodiversité.	**A11**	[1] Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP). Der KKP wird mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert.

Art. 10 al. 3		***Art. 10 Abs. 3***
[3] Il fait également l'objet d'un suivi régulier et continu <u>des indicateurs propres aux domaines d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que</u> de l'efficacité des mesures et des ressources engagées. Les résultats de ce suivi sont publiés annuellement.	**A12**	[3] Anhand des KKP <u>werden</u> auch <u>die spezifischen Indikatoren der Bereiche der Treibhausgasemissionen und</u> die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.
Art. 11bis		***Art. 11bis***
<u>Coordination avec la Stratégie cantonale biodiversité</u> <u>[1] Les mesures prises respectent le principe d'équivalence des intérêts entre les enjeux de biodiversité et de climat et intègrent pour ce faire des critères de durabilité.</u> <u>[2] Les mesures offrant des co-bénéfices sont renforcées, des solutions durables et coordonnées sont apportées lorsque des mesures sont susceptibles d'entrer en concurrence.</u>	**A13**	<u>Koordination mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie</u> <u>[1] Die getroffenen Massnahmen entsprechen dem Grundsatz, wonach die Interessen der Biodiversität und des Klimas gleichwertig sind, und übernehmen dazu Nachhaltigkeitskriterien.</u> <u>[2] Massnahmen, die einen sekundären Nutzen bieten, werden verstärkt, nachhaltige und koordinierte Lösungen werden geliefert, wenn Massnahmen möglicherweise miteinander konkurrieren</u>
Art. 12 al. 1 let. c		***Art. 12 Abs. 1 Bst. c***
[[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:] c) il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration<u>,</u> ~~et~~ de la mise en œuvre <u>et de l'évaluation</u> du Plan Climat cantonal;	**A14**	[[1] Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:] c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung<u>,</u> ~~und~~ der Umsetzung <u>und der Evaluation</u> des KKP sicher;
Art. 13 al. 3		***Art. 13 Abs. 3***
[3] Les Directions et unités administratives compétentes s'assistent mutuellement et participent activement à l'élaboration, ~~et~~ à la mise en œuvre <u>et à l'évaluation</u> du Plan Climat cantonal	**A15**	[3] Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung<u>, der</u> ~~und~~ Umsetzung <u>und der Evaluation</u> des KKP
Art. 14 al. 2		***Art. 14 Abs. 2***
[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés <u>le Grand Conseil,</u> les communes, ainsi que les milieux et organisations intéressés.	**A16**	[2] Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. In ihr sind <u>der Grosse Rat,</u> die Gemeinden und <u>die</u> betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.
Art. 14 al. 3		***Art. 14 Abs. 3***
[[3] La Commission:] a) est consultée sur le Plan Climat cantonal<u>, son évaluation périodique</u> et les projets importants;	**A17**	[[3] Die Kommission:] a) wird zum KKP, <u>zu dessen periodischer Evaluation</u> und zu wichtigen Projekten angehört;

Art. 15 al. 1		***Art. 15 Abs. 1***
[1] Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes ~~de plus de 1500 habitants et habitantes~~ définissent, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.	**A18**	[1] Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen die Gemeinden ~~mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern~~ in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.
Art. 15 al. 3		***Art. 15 Abs. 3***
[3] Les communes ~~peuvent~~ sont encouragées à collaborer entre elles pour accomplir cette tâche.	**A19**	[3] Die Gemeinden ~~können~~ werden ermuntert, bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten.
Art. 15 al. 4		***Art. 15 Abs. 4***
[4] L'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. A ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financier nécessaires, en particulier à l'élaboration ~~d'un~~ de leur plan climat ~~communal~~.	**A20**	[4] Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung ~~eines~~ ihres ~~kommunalen~~ Klimaplans.
Art. 16bis		***Art. 16bis***
Fonds pour le climat – but	**A21**	Klimafonds – Zweck
[1] Il est institué un fonds pour le climat (ci-après : le Fonds).		[1] Es wird ein Klimafonds (der Fonds) geschaffen.
[2] Le Fonds est destiné à soutenir financièrement les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2.		[2] Der Fonds ist dazu bestimmt die nötigen Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele nach Artikel 2 finanziell zu unterstützen.
[3] Dans les limites des disponibilités, le Fonds sert en outre à l'octroi de subventions au sens de l'article 17 de la présente loi.		[3] Im Rahmen der verfügbaren Mittel dient der Fonds ausserdem dazu, die Subventionen im Rahmen von Artikel 17 dieses Gesetzes zu gewähren.
[4] Le Conseil d'Etat règle les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds.		[4] Der Staatsrat regelt die Einzelheiten zur Arbeitsweise und zur Verwaltung des Fonds.

Art. 16ter		***Art. 16ter***
Utilisation des montants disponibles	**A22**	Verwendung der verfügbaren Beträge
[1] Le Fonds finance, dans les domaines mentionnés à l'article 3 al. 1 et dans les limites des montants disponibles, des mesures permettant :		[1] Der Fonds finanziert, in den Bereichen nach Artikel 3 Abs. 1 und im Rahmen der verfügbaren Beträge Massnahmen, mit denen folgende Ziele erreicht werden können:
a) de réduire les émissions de gaz à effet de serre;		a) Reduktion der Treibhausgasemissionen;
b) de s'adapter aux effets des changements climatiques;		b) Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels;
c) de renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels;		c) Verstärkung der Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken;
d) d'encourager la sobriété, l'innovation, la technologie, l'information et le conseil.		d) Förderung der Suffizienz, der Innovation, der Technologie, der Information und der Beratung.
Art. 16^{quater}		***Art. 16^{quater}***
Ressources	**A23**	Mittel
[1] Le Fonds est alimenté par :		[1] Der Fonds wird alimentiert durch:
a) une dotation initiale d'un montant de 25'000'000 de francs;		a) eine Anfangsdotation in der Höhe von 25'000'000 Franken;
b) un éventuel montant provenant de la part du canton de Fribourg au bénéfice de la Banque nationale suisse;		b) einen allfälligen Betrag, der aus dem Anteil des Kantons Freiburg am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank stammt;
c) les subventions remboursées provenant du Fonds;		c) die zurückgezahlten Subventionen aus dem Fonds;
d) les intérêts du capital;		d) die Zinsen auf dem Kapital;
e) les legs et dons consentis en sa faveur;		e) Vermächtnisse und Schenkungen zu seinen Gunsten;
f) une éventuelle part d'excédent de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat;		f) einen allfälligen Anteil am Finanzierungsüberschuss beim Abschluss der Staatsrechnung;
g) des recettes provenant de la Confédération;		g) Einnahmen, die vom Bund stammen;
h) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.		h) alle weiteren Mittel, die im zugeteilt werden können.
[2] La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat.		[2] Die Zuständigkeit dafür, dem Fonds weitere Mittel zuzuteilen, folgt den Vorschriften über die finanziellen Zuständigkeiten gemäss der Gesetzgebung über den Staatshaushalt.
[3] Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose de moyens suffisants pour financer les missions de la politique climatique.		[3] Der Staatsrat achtet darauf, dass der Fonds über genügend Mittel verfügt, um die Aufgaben der Klimapolitik zu finanzieren.

Art. 17 al. 1		***Art. 17 Abs. 1***
[1] Une subvention peut être octroyée, sous la forme de contributions non remboursables, de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements, à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes morales de droit public ainsi qu'à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la réalisation de mesures d'adaptation, d'atténuation, de sobriété et de renforcement de la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels.	**A24**	[1] Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung, Suffizienz und Verstärkung der Aufnahme- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken gewährt werden.
Art. 17 al. 2		***Art. 17 Abs. 2***
[2] ~~Dans les limites du crédit d'engagement prévu à l'article 16, les~~ Les demandes de subvention sont traitées dans un ordre de priorité fondé sur les effets attendus du projet au regard des enjeux climatiques (rapport entre le bénéfice climatique et le montant des dépenses occasionnées) et la temporalité du projet, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. […].	**A25**	[2] ~~In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die~~ Die Subventionsgesuche werden nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze. […].
Art. 17 al. 3		***Art. 17 Abs. 3***
[3] L'autorité compétente~~,~~ en fonction des seuils financiers~~,~~ peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la loi sur les subventions.	**A26**	[3] Die je nach den finanziellen Schwellenwerten zuständige Behörde kann ~~je nach den finanziellen Schwellenwerten~~ ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.
II. Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature et du paysage		**II. Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)**
Art. 4 al. 1 et 1[bis] (nouveau)		***Art. 4 Abs. 1 und 1[bis] (neu)***
[1] Les grandes lignes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage sont définies dans le plan directeur cantonal ainsi que dans la Stratégie cantonale biodiversité; ces planifications définissent les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi. [1bis] Dès son adoption par le Conseil d'Etat, la Stratégie cantonale biodiversité a force obligatoire pour les autorités cantonales.	**A27**	[1] Die Schwerpunkte der Politik des Kantons beim Natur- und Landschaftsschutz werden im kantonalen Richtplan und in der kantonalen Biodiversitätsstrategie festgelegt; in diesen Planungen werden die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte des Staates festgelegt, mit denen die Ziele, die in diesem Gesetz festgehalten werden, erreicht oder umgesetzt werden können. [1bis] Ab der Verabschiedung durch den Staatsrat ist die kantonale Biodiversitätsstrategie für die kantonalen Behörden verbindlich.
Art. 5 al. 1 let. a1 (nouvelle)		***Art. 5 Abs. 1 Bst. a1 (neu)***
[1] [Le Conseil d'Etat exerce les attributions suivantes:] a1) il adopte la Stratégie cantonale biodiversité ;	**A27**	[1] [Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:] a1) Er verabschiedet die kantonale Biodiversitätsstrategie.

Art. 48 al. 3		***Art. 48 Abs. 3***
[3] Le projet de crédit est accompagné du programme pluriannuel de mise en œuvre et de la Stratégie cantonale biodiversité mentionnés à l'article 4.	**A27**	[3] Dem Kreditentwurf werden das Mehrjahresprogramm für die Umsetzung der Massnahmen und die kantonalen Biodiversitätsstrategie nach Artikel 4 beigefügt.
II. Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)		**II. Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe))**
Art. 11 al. 3		***Art. 11 Abs. 3***
[3] Les mesures exigées pour les bâtiments neufs et les nouvelles installations s'appliquent également aux bâtiments et installations existantes qui subissent une transformation, une rénovation ou un changement d'affectation important et soumis à autorisation, à l'exception de l'art. 11b, al. 3 de la présente loi.	**A28**	[3] Die für Neubauten und neue Anlagen erforderlichen Massnahmen sind auch auf bestehende Bauten und Anlagen anwendbar, die umgebaut oder renoviert werden oder eine bedeutende und bewilligungspflichtige Nutzungsänderung erfahren. Artikel 11b Abs 3 bleibt vorbehalten.
Art. 11b al. 3		***Art. 11b Abs. 3***
[3] Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable. Une installation photovoltaïque ou une installation solaire thermique est mise en place sur les toits et/ou sur les façades adéquats. Le Conseil d'Etat règle les exceptions, notamment lorsque l'installation ne peut pas être raccordée au réseau.	**A28**	[3] Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Auf geeigneten Dächern und Fassaden wird eine Photovoltaikanlage oder eine thermische Solaranlage installiert. Der Staatsrat regelt die Ausnahmen, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.
Titre et Préambule		**Titel und Präambel**
Préambule		***Präambel***
[…] Vu les articles 9 et 41 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de ~~gaz à effet de serre~~ CO_2 (Loi sur le CO_2); […]	**A29**	*Betrifft nur den franz. Text.*

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre a quitté la séance), 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).

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied hat die Sitzung verlassen) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Amendements

Änderungsanträge

I. Modifications principales

I. Hauptänderungen

Art. 2 al. 1

Art. 2 Abs. 1

[1] L'Etat et les communes s'engagent à atteindre une réduction d'au moins ~~50 %~~ 60 % des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici ~~2050~~ 2040.

A70 *Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 2 al. 2

Art. 2 Abs. 2

[2] Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton et la délocalisation des émissions de CO_2.

A71 *Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 3 al. 1

Art. 3 Abs. 1

~~[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:~~

~~a) la présente loi;~~

~~b) la loi fédérale sur le CO_2;~~

~~c) la loi fédérale sur l'énergie;~~

~~d) la loi cantonale sur l'énergie;~~

~~e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.~~

[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur la présente loi ainsi que sur les actes qui régissent notamment les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire et des constructions, de la mobilité, de la santé, du secteur financier, et du développement durable.

A72 *Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 3 al. 2, 2e phr.		***Art. 3 Abs. 2, 2. Satz***
[2] L'Etat et les communes veillent à ce que les mesures soient prises de manière coordonnée et soient économiquement efficientes, socialement équitables et respectueuses de l'environnement. Celles-ci n'augmentent pas la complexité ni la durée des procédures administratives.	**A73**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 4 al. 2, 1re phr.		***Art. 4 Abs. 2, 1. Satz***
[2] Les projets soumis au Conseil d'Etat ~~et qui sont définis dans la règlementation d'exécution~~ font l'objet d'un examen évaluant leur compatibilité avec les enjeux climatiques. […]	**A74**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 4 al. 2, 3e phr.		***Art. 4 Abs. 2, 3. Satz***
[2] […] En cas d'entrave à la réalisation des objectifs climatiques fixés par la présente loi, des mesures compensatoires sont prévues.	**A75**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 4 al. 3		***Art. 4 Abs. 3***
[3] L'Etat et les communes prévoient une transition socialement et économique acceptable pour la mise en place de nouvelles règles et des changements de subvention.	**A76**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 5 al. 2		***Art. 5 Abs. 2***
[2] A cet effet, l'Etat créé et anime notamment un forum climatique cantonal qui se tient au moins une fois par année.	**A77**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 6 al. 1		***Art. 6 Abs. 1***
[1] Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal (PCC). Le Plan Climat est coordonné à la stratégie cantonale biodiversité.	**A78**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 8 al. 1		***Art. 8 Abs. 1***
[1] Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont ~~présentés~~ soumis au Grand Conseil~~, à titre consultatif~~.	**A79**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 10 al. 1		***Art. 9 Abs. 1***
[1] Un bilan carbone cantonal est établi tous les ~~5~~ 2,5 ans.	**A80**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 10 al. 4 et 5		***Art. 10 Abs. 4 und 5***
[4] Le Conseil d'Etat nomme un groupe de travail dont le rôle est de définir et de détailler un ensemble d'indicateurs recouvrant la totalité des objectifs de cette loi. [5] Le Conseil d'Etat s'assure que les informations ainsi que les indicateurs de suivi relatifs à l'atteinte des objectifs sont disponibles en temps réel.	**A81**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Intitulé de chapitre avant l'article 11bis		**Kapitelüberschrift vor Artikel 11bis**
2bis Stratégie cantonale biodiversité	**A82**	2bis Kantonale Biodiversitätsstrategie
Art. 11bis		***Art. 11bis***
Contenu [1] Par rapport aux mesures prises, une pesée des intérêts est faite entre les enjeux de climat et de biodiversité. [2] La stratégie définit les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques d'intervention de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi. [3] Le plan d'action du Conseil d'Etat définit les mesures et les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes, ainsi que les ressources permettant d'atteindre les objectifs fixés par la présente loi.	**A82**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 14 al. 2		***Art. 14 Abs. 2***
[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés des député-e-s du Grand Conseil, les communes, ainsi que les milieux et organisations intéressés.	**A83**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 14 al. 2		***Art. 14 Abs. 2***
[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés […] des expert-e-s en matière d'enjeux climatiques, les communes, ainsi que les milieux et organisations intéressés.	**A84**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 14 al. 2		***Art. 14 Abs. 2***
[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés […] les communes, ~~ainsi que~~ les milieux et organisations intéressés ainsi que les jeunes citoyennes et citoyens.	**A85**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 14bis		***Art. 14bis***
Assemblées citoyennes pour le climat [1] Les Assemblées citoyennes pour le climat (ACC) sont des organes consultatifs de l'Etat et /ou des communes. [2] A la demande d'au minimum 3 % des citoyen-ne-s, la commune / le canton met en place une assemblée citoyenne pour le climat. [3] Les membres de l'ACC cantonale sont tirés au sort parmi la population résidant dans le canton ou la commune et selon des critères de représentativité fixés (district, genre, âge, niveau de diplôme, catégorie socio-professionnelle). [4] L'ACC: a) est consultée sur le Plan Climat cantonal ou communal, son suivi annuel des résultats, son évaluation périodique et les projets importants; b) examine des problèmes généraux ou particuliers relatifs à la politique climatique; c) peut soumettre des propositions et donner son avis aux autorités d'exécution.	**A86**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 15 al. 3 et 3bis		***Art. 15 Abs. 3 und 3bis***
[3] Les communes de plus de 1500 habitants et habitantes peuvent collaborer entre elles pour accomplir cette tâche. [3bis] Pour accomplir cette tâche, les communes de moins de 1500 habitants et habitantes doivent collaborer entre elles en atteignant au minimum le seuil de 1500 habitants et habitantes.	**A87**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 15 al. 3ter		***Art. 15 Abs. 3ter***
[3ter] Les communes favorisent les démarches participatives pour l'élaboration et le suivi de leur plan climat.	**A88**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 16 al. 2		***Art. 16 Abs. 2***
[2] Zur Erreichung der Ziele werden mindestens für die Dauer der Umsetzungsperiode genügend Stellen geschaffen.	**A89**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 16bis		***Art. 16bis***
Fonds pour le climat – but [1] Il est institué un fonds pour le climat (ci-après : le Fonds). [2] Le Fonds est destiné à soutenir financièrement les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2, pour autant qu'elles ne soient pas déjà financées d'une autre manière. [3] Dans les limites des disponibilités, le Fonds sert en outre à l'octroi de subventions au sens de l'article 17 de la présente loi. [4] Le Conseil d'Etat règle les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds.	**A90**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 16^{quater}		***Art. 16^{quater}***
Ressources [1] Le Fonds est alimenté par : a) une dotation initiale d'un montant de 25'000'000 de francs; b) un dixième de la part du canton de Fribourg au bénéfice de la Banque nationale suisse; c) les subventions remboursées provenant du Fonds; d) les intérêts du capital; e) les legs et dons consentis en sa faveur; f) une éventuelle part d'excédent de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat; g) des recettes provenant de la Confédération; h) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées. [2] La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat. [3] Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose de moyens suffisants pour financer les missions de la politique climatique.	**A91**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Art. 16^{quater}		***Art. 16^{quater}***
Ressources [1] Le Fonds est alimenté par : a) une dotation initiale d'un montant de 50'000'000 de francs; b) un éventuel montant provenant de la part du canton de Fribourg au bénéfice de la Banque nationale suisse; c) les subventions remboursées provenant du Fonds; d) les intérêts du capital; e) les legs et dons consentis en sa faveur; f) une éventuelle part d'excédent de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat; g) des recettes provenant de la Confédération; h) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées. [2] La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat. [3] Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose de moyens suffisants pour financer les missions de la politique climatique.	**A92**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 18		***Art. 18***
[1] L'autorité compétente procède régulièrement à une analyse des subventions cantonales pour s'assurer qu'elles ne nuisent pas aux objectifs cantonaux énoncés dans la présente loi en promouvant des activités émettrices de gaz à effet de serre ou en réduisant les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques. [2] Le cas échéant, elle propose des mesures correctives, ainsi qu'une réallocation des ressources libérées de manière qu'elles contribuent aux objectifs poursuivis par la présente loi.	**A93**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
II. Modifications accessoires : A) loi sur l'énergie (LEn) ***Art. 11b al. 3***		**II. Nebenänderungen: Energiegesetz (LEn)** ***Art. 11b Abs. 3***
[3] ~~Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable~~ Lors de la construction de nouveaux bâtiments, une installation photovoltaïque ou une installation solaire thermique est mise en place sur les toits et/ou sur les façades.	**A94**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A1 CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.	**A2 CE**	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A70, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**CE A70**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A70 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A3 CE**	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A71, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A71 CE**	Antrag A71 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen .
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.	**A5 CE**	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.	**A7 CE**	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A73, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	**CE A73**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A73 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A74, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**CE A74**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A74 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A75, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.	**CE A75**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A75 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A76, est acceptée par 4 voix contre 3 et 4 abstentions.	**CE A76**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A76 mit 4 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen.
La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A9 CE**	Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A10 CE**	Antrag A10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A77, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.	**CE A77**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A77 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A78, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	**A78 CE**	Antrag A78 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A79, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**CE A79**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A79 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A80, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.	**CE A80**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A80 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A12, opposée à la proposition A81, est acceptée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.	**A12 A81**	Antrag A12 obsiegt gegen Antrag A81 mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.	**A12 CE**	Antrag A12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A13, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	**A13 CE**	Antrag A13 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A83, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A83 CE**	Antrag A83 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A84, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	**CE A84**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A84 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A85, est acceptée par 4 voix contre 4 et 0 abstention (la présidente départage).	**CE A85**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A85 mit 4 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen (Stichentscheid der Präsidentin).
La proposition A17, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.	**A17 CE**	Antrag A17 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A86, est acceptée par 5 voix contre 2 et 2 abstentions.	**CE A86**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A86 mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A89, est acceptée par 5 voix contre 4 et 1 abstention.	**CE A89**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A89 mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A24, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.	**A24 CE**	Antrag A24 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A26, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A26 CE**	Antrag A26 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A93, est acceptée par 6 voix contre 2 et 3 abstentions.	**CE A93**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A93 mit 6 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

La proposition A94, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 5 et 1 abstention (la présidente départage).	**A94** **CE**	Antrag A94 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (Stichentscheid der Präsidentin).
Deuxième lecture		*Zweite Lesung*
La proposition A13, opposée à la proposition A82, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.	**A13** **A82**	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A82 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A18, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.	**A18** **CE**	Antrag A18 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.	**A19** **CE**	Antrag A19 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A88, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.	**CE** **A88**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A88 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A20** **CE**	Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A90, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A90** **CE**	Antrag A90 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A22, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A22** **CE**	Antrag A22 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A91, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A91** **CE**	Antrag A91 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A23, opposée à la proposition A91, est acceptée par 9 voix contre 1 et 1 abstention.	**A23** **A91**	Antrag A23 obsiegt gegen Antrag A91 mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A23, opposée à la proposition A92, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.	**A23** **A92**	Antrag A23 obsiegt gegen Antrag A92 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A28, opposée à la proposition A94, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A28** **A94**	Antrag A28 obsiegt gegen Antrag A94 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A28, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A28** **CE**	Antrag A28 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A27, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A27** **CE**	Antrag A27 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Troisième lecture		*Dritte Lesung*
La proposition A4, opposée à la proposition A71, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A4** **A71**	Antrag A4 obsiegt gegen Antrag A71 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A11, opposée à la proposition A78, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A11** **A78**	Antrag A11 obsiegt gegen Antrag A78 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A13, opposée à la proposition A82, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A13** **A82**	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A82 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A16, opposée à la proposition A83, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A16** **A83**	Antrag A16 obsiegt gegen Antrag A83 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A18, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A18** **CE**	Antrag A18 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A19** **CE**	Antrag A19 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A20** **CE**	Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A21, opposée à la proposition A90, est acceptée par 5 voix contre 4 et 1 abstention.	**A21** **A90**	Antrag A21 obsiegt gegen Antrag A90 mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A22, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A22** **CE**	Antrag A22 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A23, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A23** **CE**	Antrag A23 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A25, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A25** **CE**	Antrag A25 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A26, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A26** **CE**	Antrag A26 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A28, opposée à la proposition A94, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A28** **A94**	Antrag A28 obsiegt gegen Antrag A94 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A27, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A27** **CE**	Antrag A27 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Quatrième lecture		*Vierte Lesung*
La proposition A8, opposée à la proposition A72, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A8** **A72**	Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A72 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A21, opposée à la proposition A90, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	**A21** **A90**	Antrag A21 obsiegt gegen Antrag A90 mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 16 janvier 2023

Den 16. Januar 2023

Annexe

GRAND CONSEIL **2022-DAEC-177**

Projet de loi : Loi sur le climat (LClim)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-015

Présidence : Susanne Aebischer

Membres : Eric Barras, Alexandre Berset, Nicolas Kolly, Christian Clément, Bruno Clément, Charly Cotting, Antoinette de Weck, Marie Levrat, Brice Repond, Simon Zurich

Propositions acceptées (projet ter)

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

I. Acte principal

Art. 1 al. 2 lettres d et e

[2 Elle vise à:]

d) rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques~~.~~ ainsi qu'avec la promotion de la biodiversité;

e) promouvoir la biodiversité et préserver les écosystèmes.

Art. 2 al. 1

A2

1 L'Etat et les communes ~~s'engagent~~ veillent à atteindre une réduction d'au moins 50% des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050.

Anhang

GROSSER RAT **2022-DAEC-177**

Gesetzesentwurf: Klimagesetz (KlimG)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-015

Präsidium: Susanne Aebischer

Mitglieder: Eric Barras, Alexandre Berset, Nicolas Kolly, Christian Clément, Bruno Clément, Charly Cotting, Antoinette de Weck, Marie Levrat, Brice Repond, Simon Zurich

Angenommene Anträge (projet ter)

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

I. Haupterlass

Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e

A1

[2 Es hat zum Ziel:]

d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung und mit der Förderung der Biodiversität in Einklang zu bringen;

e) die Biodiversität zu fördern und die Ökosysteme zu schützen.

Art. 2 Abs. 1

1 Der Staat und die Gemeinden ~~verpflichten sich,~~ sorgen dafür, dass sie die direkten Emissionen des Kantons im Vergleich zu 1990 bis 2030 um mindestens 50% ~~zu~~ reduzieren und zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 ~~beizutragen~~ beitragen.

Art. 2 al. 1bis		***Art. 2 Abs. 1bis***
[1bis] A cette fin, le Conseil d'Etat définit la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les étapes nécessaires à la réalisation des mesures ainsi que les objectifs dans les secteurs suivants : notamment transport, bâtiments, industrie et agriculture.	**A3**	[1bis] Dazu legt der Staatsrat den Kurs der Reduktion der Treibhausgasemissionen, die nötigen Etappen bei der Umsetzung der Massnahmen und die Ziele in folgenden Bereichen fest: namentlich Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft.
Art. 2 al. 2		***Art. 2 Abs. 2***
[2] ~~Ils~~ L'Etat et les communes prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton et la délocalisation des émissions directes de gaz à effet de serre.	**A4**	[2] ~~Sie~~ Der Staat und die Gemeinden ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons und die Auslagerung von direkten Treibhausgasemissionen so weit wie möglich zu reduzieren.
Art. 2 al. 2bis		***Art. 2 Abs. 2bis***
[2bis] Ils encouragent la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation.	**A5**	[2bis] Sie fördern die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei der Nutzung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen.
Art. 2 al. 2ter		***Art. 2 Abs. 2ter***
[2ter] Ils soutiennent et promeuvent le développement d'infrastructures de production d'énergie renouvelable dans le canton.	**A6**	[2ter] Sie unterstützen und fördern die Entwicklung von Infrastrukturen zur Produktion erneuerbarer Energie im Kanton.
Art. 2 al. 4		***Art. 2 Abs. 4***
[4] L'Etat et les communes renforcent leurs compétences en matière de technologies d'émissions négatives (NET) et s'engagent à conserver, gérer et renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels à long terme.	**A7**	[4] Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.
Art. 2bis		***Art. 2bis***
Objectifs climatiques pour l'administration cantonale [1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi. [2] Elle veille à atteindre l'objectif de zéro émission directe nette et à réduire ses émissions indirectes d'ici 2040.	**A8**	Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes. [2] Sie sorgt dafür, dass sie bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen erreicht und ihre indirekten Emissionen reduziert.

Art. 3 al. 1		***Art. 3 Abs. 1***
~~[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:~~ ~~a) la présente loi;~~ ~~b) la loi fédérale sur le CO_2;~~ ~~c) la loi fédérale sur l'énergie;~~ ~~d) la loi cantonale sur l'énergie;~~ ~~e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.~~ [1] Pour atteindre les objectifs prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur la présente loi ainsi que sur les actes qui régissent notamment les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la protection de la nature et de la biodiversité, du paysage, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire et des constructions, de la mobilité, de la santé, du secteur financier, et du développement durable.	**A9**	~~[1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:~~ ~~a) dieses Gesetz;~~ ~~b) das CO_2-Gesetz des Bundes;~~ ~~c) das Energiegesetz des Bundes;~~ ~~d) das kantonale Energiegesetz;~~ ~~e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.~~ [1] Um die Ziele nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz und auf Erlasse stützen, in denen namentlich die Bereiche Umwelt, Energie, Schutz der Natur und der Biodiversität, Landschaft, Abfall, Gewässer, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung und Bau, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung geregelt werden.
Art. 5 al. 1		***Art. 5 Abs. 1***
[1] L'Etat et les communes, dans leurs domaines de compétences, [soutiennent] l'éducation, la formation, la recherche, le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques	**A10**	[1] Der Staat und die Gemeinden [unterstützen] in ihren Zuständigkeitsbereichen Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels.
Art. 5 al. 1		***Art. 5 Abs. 1***
[1] L'Etat et les communes […] ~~veillent à soutenir~~ soutiennent l'éducation, la formation, la recherche le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques.	**A11**	[1] Der Staat und die Gemeinden ~~sorgen dafür, dass~~ unterstützen […] Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels ~~unterstützt werden~~.
Art. 6 al. 1		***Art. 6 Abs. 1***
[1] Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal ~~(PCC)~~. Le Plan Climat cantonal est coordonné à la stratégie cantonale biodiversité.	**A12**	[1] Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP). Der KKP wird mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie koordiniert.

Art. 8		***Art. 8***
[1] Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont présentés au Grand Conseil~~, à titre consultatif~~.	**A13**	[1] Der Entwurf des KKP und der Bericht gemäss Artikel 10 Abs. 2 werden dem Grossen Rat ~~zur Vernehmlassung~~ vorgelegt.
[1bis] Le Grand Conseil adopte la stratégie climatique et vote le crédit d'engagement destiné au financement des mesures.		[1bis] Der Grosse Rat beschliesst die Klimastrategie und gewährt den Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen.
[2] Le Conseil d'Etat adopte le ~~Plan Climat cantonal~~ plan d'action.		[2] Der Staatsrat beschliesst den ~~KKP~~ Aktionsplan.
Art. 9 al. 1		***Art. 9 al. 1***
[1] ~~Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le~~ Le Plan Climat cantonal a force obligatoire pour les autorités cantonales.	**A13**	[1] ~~Sobald der KKP vom Staatsrat verabschiedet wurde, ist er~~ Der KKP ist für die kantonalen Behörden verbindlich.
Art. 10 al. 3		***Art. 10 Abs. 3***
[3] Il fait également l'objet d'un suivi régulier et continu des indicateurs propres aux domaines d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'efficacité des mesures et des ressources engagées. Les résultats de ce suivi sont publiés annuellement.	**A14**	[3] Anhand des KKP werden auch die spezifischen Indikatoren der Bereiche der Treibhausgasemissionen und die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.
Art. 11bis		***Art. 11bis***
Coordination avec la Stratégie cantonale biodiversité	**A15**	Koordination mit der kantonalen Biodiversitätsstrategie
[1] Les mesures prises respectent le principe d'équivalence des intérêts entre les enjeux de biodiversité et de climat et intègrent pour ce faire des critères de durabilité.		[1] Die getroffenen Massnahmen entsprechen dem Grundsatz, wonach die Interessen der Biodiversität und des Klimas gleichwertig sind, und übernehmen dazu Nachhaltigkeitskriterien.
[2] Les mesures offrant des co-bénéfices sont renforcées, des solutions durables et coordonnées sont apportées lorsque des mesures sont susceptibles d'entrer en concurrence.		[2] Massnahmen, die einen sekundären Nutzen bieten, werden verstärkt, nachhaltige und koordinierte Lösungen werden geliefert, wenn Massnahmen möglicherweise miteinander konkurrieren.
Art. 12 al. 1 let. a		***Art. 12 Abs. 1 Bst. a***
[[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:]	**A13**	[[1] Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]
a) il ~~adopte~~ élabore le Plan Climat cantonal et adopte le plan d'action;		a) Er ~~beschliesst~~ arbeitet den KKP aus und beschliesst den Aktionsplan;
Art. 12 al. 1 let. c		***Art. 12 Abs. 1 Bst. c***
[[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:]	**A16**	[[1] Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]
c) il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration, ~~et~~ de la mise en œuvre et de l'évaluation du Plan Climat cantonal;		c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung~~, und~~ der Umsetzung und der Evaluation des KKP sicher;

Art. 13 al. 3		***Art. 13 Abs. 3***
[3] Les Directions et unités administratives compétentes s'assistent mutuellement et participent activement à l'élaboration, ~~et~~ à la mise en œuvre et à l'évaluation du Plan Climat cantonal	**A17**	[3] Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung, der ~~und~~ Umsetzung und der Evaluation des KKP
Art. 14 al. 2		***Art. 14 Abs. 2***
[2] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés le Grand Conseil, les communes, ainsi que les milieux et organisations intéressés.	**A18**	[2] Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. In ihr sind der Grosse Rat, die Gemeinden und die betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.
Art. 14 al. 3		***Art. 14 Abs. 3***
[[3] La Commission:] a) est consultée sur le Plan Climat cantonal, son évaluation périodique et les projets importants;	**A19**	[[3] Die Kommission:] a) wird zum KKP, zu dessen periodischer Evaluation und zu wichtigen Projekten angehört;
Art. 15 al. 1		***Art. 15 Abs. 1***
[1] Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes ~~de plus de 1500 habitants et habitantes~~ définissent, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.	**A20**	[1] Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen die Gemeinden ~~mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern~~ in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.
Art. 15 al. 3		***Art. 15 Abs. 3***
[3] Les communes ~~peuvent~~ sont encouragées à collaborer entre elles pour accomplir cette tâche.	**A21**	[3] Die Gemeinden ~~können~~ werden ermuntert, bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten.
Art. 15 al. 4		***Art. 15 Abs. 4***
[4] L'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. A ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financier nécessaires, en particulier à l'élaboration ~~d'un~~ de leur plan climat ~~communal~~.	**A22**	[4] Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung ~~eines~~ ihres ~~kommunalen~~ Klimaplans.

Art. 17 al. 1		***Art. 17 Abs. 1***
[1] Une subvention peut être octroyée, sous la forme de contributions non remboursables, de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements, à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes morales de droit public ainsi qu'à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la réalisation de mesures d'adaptation, d'atténuation, de sobriété et de renforcement de la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels.	**A23**	[1] Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung, Suffizienz und Verstärkung der Aufnahme- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken gewährt werden.
Art. 17 al. 3		***Art. 17 Abs. 3***
[3] L'autorité compétente~~,~~ en fonction des seuils financiers~~,~~ peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la loi sur les subventions.	**A24**	[3] Die je nach den finanziellen Schwellenwerten zuständige Behörde kann ~~je nach den finanziellen Schwellenwerten~~ ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.
II. Modifications accessoires : loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)		**II. Nebenänderungen: Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)**
Art. 4 al. 1 et 1bis (nouveau)		***Art. 4 Abs. 1 und 1bis (neu)***
[1] Les grandes lignes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage sont définies dans le plan directeur cantonal ainsi que dans la Stratégie cantonale biodiversité; ces planifications définissent les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi. [1bis] Dès son adoption par le Conseil d'Etat, la Stratégie cantonale biodiversité a force obligatoire pour les autorités cantonales.	**A25**	[1] Die Schwerpunkte der Politik des Kantons beim Natur- und Landschaftsschutz werden im kantonalen Richtplan und in der kantonalen Biodiversitätsstrategie festgelegt; in diesen Planungen werden die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte des Staates festgelegt, mit denen die Ziele, die in diesem Gesetz festgehalten werden, erreicht oder umgesetzt werden können. [1bis] Ab der Verabschiedung durch den Staatsrat ist die kantonale Biodiversitätsstrategie für die kantonalen Behörden verbindlich.
Art. 5 al. 1 let. a1 (nouvelle)		***Art. 5 Abs. 1 Bst. a1 (neu)***
[1] [Le Conseil d'Etat exerce les attributions suivantes:] a1) il adopte la Stratégie cantonale biodiversité ;	**A25**	[1] [Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:] a1) Er verabschiedet die kantonale Biodiversitätsstrategie.
Art. 48 al. 3		***Art. 48 Abs. 3***
[3] Le projet de crédit est accompagné du programme pluriannuel de mise en œuvre et de la Stratégie cantonale biodiversité mentionnés à l'article 4.	**A25**	[3] Dem Kreditentwurf werden das Mehrjahresprogramm für die Umsetzung der Massnahmen und die kantonalen Biodiversitätsstrategie nach Artikel 4 beigefügt.

Titre et Préambule ***Préambule***		**Titel und Präambel** ***Präambel***
[…] Vu les articles 9 et 41 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de ~~gaz à effet de serre~~ $\underline{CO_2}$ (Loi sur le CO_2); […]	**A26**	*Betrifft nur den franz. Text.*

Commentaires

En complément du message du Conseil d'Etat du 20 septembre 2022 et du rapport complémentaire du Conseil d'Etat du 4 avril 2023, la commission formule, à propos des dispositions et propositions citées ci-dessous, les commentaires suivants :

I. Acte principal

Art. 2 al. 1

En remplaçant 's'engager à' par 'veiller à', la commission reprend la terminologie retenue par la loi fédérale*. Elle souligne que le respect des objectifs devra faire l'objet de décisions propres, soit par voie réglementaire soit par voie légale, ceci dans le respect des compétences législatives et réglementaires habituelles. Par ce terme, la commission souhaite éviter qu'il n'y ait un contrôle juridictionnel direct de ces objectifs. ** Projet de loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique [LCl]) du 30 septembre 2022.*	**C1**	Mit dieser Änderung ('dafür sorgen, dass' statt 'sich verpflichten') übernimmt die Kommission die Terminologie des Bundesgesetzes*. Sie möchte betonen, dass zum Erreichen der Ziele eigene Beschlüsse auf Verordnungs- oder Gesetzesebene nötig sein werden, dies unter Beachtung der geltenden gesetzgeberischen und reglementarischen Zuständigkeiten. Überdies soll die Wahl des Ausdrucks vermeiden, dass die Ziele einer direkten richterlichen Prüfung unterstellt werden. ** Gesetzesentwurfs über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KlG) vom 30. September 2022.*

Art. 2 al. 2

Une réglementation se focalisant sur la seule réduction des émissions directes *cantonales* de gaz à effet de serre pourrait encourager le déplacement hors des frontières cantonales de certaines activités génératrices d'émissions, les biens et services produits localement jusqu'alors étant dorénavant importés depuis d'autres cantons ou depuis l'étranger. L'ajout proposé par la commission vise à prévenir cet effet pervers en obligeant les collectivités publiques à tenir comptes des effets des mesures prises sur leur territoire.	**C2**	Eine Regelung, die ausschliesslich auf die Verminderung der *direkten* kantonalen Treibhausgasemissionen abzielt, könnte die Auslagerung gewisser emissionsintensiver Aktivitäten an Standorte ausserhalb unserer Kantonsgrenzen zur Folge haben, indem Güter und Dienstleistungen, die bisher auf Kantonsgebiet hergestellt resp. erbracht wurden, zukünftig aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland importiert werden. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung will die Kommission einen falschen Anreiz vermeiden, indem sie den öffentlichen Körperschaften vorschreibt, die Folgen der Massnahmen zu bedenken, welche diese auf ihrem Hoheitsgebiet treffen.

Bemerkungen

Ergänzend zur Botschaft des Staatsrats vom 20. September 2022 und zum ergänzenden Bericht des Staatsrats vom 4. April 2023 macht die Kommission zu den nachfolgend erwähnten Bestimmungen und Anträgen folgende Bemerkungen:

I. Haupterlass

Art. 2 Abs. 1

Art. 2 Abs. 2

Art. 2 al. 2bis

Art. 2 Abs. 2bis

En complément aux mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et d'adaptation aux changements climatiques ainsi qu'au développement des technologies à émissions négatives, la commission souhaite encourager les politiques de sobriété, cette notion étant comprise selon la définition que lui donne le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*, soit *un ensemble de mesures et de pratiques quotidiennes qui permettent d'éviter la demande d'énergie, de matériaux, de terres et d'eau tout en assurant le bien-être de tous les êtres humains dans les limites de la planète*. ** Version originale : IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001, p. 31, note n°59.*	**C3**	Ergänzend zu den Massnahmen zur Verminderung des Treibhausgasausstosses zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zur Entwicklung von Negativemissionstechnologien möchte die Kommission suffizienzpolitische Massnahmen fördern. Den Begriff 'Suffizienz' versteht sie dabei gemäss der Definition des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, d. h. als *eine Reihe von Maßnahmen und täglichen Praktiken, die den Bedarf an Energie, Materialien, Land und Wasser vermeiden und gleichzeitig das menschliche Wohlergehen für alle innerhalb der planetaren Grenzen gewährleisten*. ** Originalfassung: IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001, S. 31, Fussnote Nr. 59.*

Art. 2 al. 2ter

Par l'ajout de cet alinéa, la commission entend souligner que pour atteindre les objectifs de la présente loi l'Etat et les communes devront non seulement obtenir des réductions d'émissions de gaz à effet de serre mais également soutenir et promouvoir activement le développement d'infrastructures d'énergie renouvelable sur le territoire cantonal.	**C4**	Mit diesem Zusatz hebt die Kommission hervor, dass Staat und Gemeinden, wollen sie die Ziele des Klimagesetzes erreichen, nicht nur eine Verringerung des Treibhausgasausstosses herbeiführen, sondern auch die Entwicklung von Infrastrukturen auf Kantonsgebiet zur Gewinnung erneuerbarer Energie aktiv fördern müssen.

Art. 2bis

Art. 2bis

La commission propose que l'administration cantonale soit exemplaire et démontre que les objectifs donnés pour tout le canton sont d'abord atteignables pour elle-même, surtout en ce qui concerne les émissions directes. L'article demande qu'elle 'veille' à cet objectif en reprenant le terme de l'article 2 alinéa 1. Cette disposition vise l'administration cantonale sans les entités autonomes afin de ne pas empiéter sur leurs objectifs propres et de faciliter la mise en œuvre. 2040 correspond à l'année figurant à l'article 10 du projet LCl pour l'administration fédérale centrale.	**C5**	Die Kommission schlägt vor, dass die kantonale Verwaltung vorbildhaft vorangeht und aufzeigt, dass sie zunächst selbst in der Lage ist, die Ziele zu erreichen, die dem Kanton als Ganzem vorgegeben werden, besonders in Bezug auf die direkten Emissionen. Der Artikel übernimmt von Artikel 2 Absatz 1den Ausdruck 'dafür sorgen, dass'. Die Bestimmung betrifft die kantonale Verwaltung mit Ausnahme der unabhängigen Anstalten, dies um Konflikte mit deren eigenen Zielen zu vermeiden und die Umsetzung zu vereinfachen. Auch der KlG-Entwurf legt in dessen Artikel 10 2040 als Zieljahr zur Erreichung von Netto-Null-Emissionen in der zentralen Bundesverwaltung fest.

Art. 3 al. 1

Art. 3 Abs. 1

Cette proposition a été adoptée à des fins de clarification.	**C6**	Dieser Änderungsantrag dient der Klarheit.

Art. 8, 9 al. 1 et 12 al. 1 let. a

La commission propose que l'adoption du volet stratégique du Plan Climat cantonal (la stratégie climatique) relève de la compétence du Grand Conseil plutôt que de celle du Conseil d'Etat. Contrairement à d'autres instruments de planification, le Plan Climat affecte en effet l'ensemble des secteurs de la société et de l'économie et cela, du moins potentiellement, de manière incisive et durable. La commission juge en revanche judicieux que l'adoption du volet opérationnel du Plan (le plan d'action) relève de la compétence du pouvoir exécutif, ceci dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs.

Le Conseil d'Etat ne peut dans tous les cas pas empiéter sur les compétences constitutionnelles et légales du Grand Conseil. Les mesures de type législatif qui visent la création ou la mise à jour de bases légales cantonales nécessaires à l'atteinte des objectifs prévus à l'article 2 pourront être proposées par le Conseil d'Etat mais suivront bien entendu les règles de compétence législative consacrées par la Constitution et la loi

Art. 8, 9 Abs. 1 und 12 Abs. 1 Bst. a

C7 Die Kommission schlägt vor, dass der strategische Teil des Klimaplans (die Klimastrategie) vom Grossen Rat anstelle des Staatsrats beschlossen werden. Im Gegensatz zu anderen Planungsinstrumenten betrifft der Klimaplan nämlich sämtliche Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft und dies zumindest potenziell in einschneidender und nachhaltiger Weise. Hingegen hält es die Kommission für sinnvoll, dass der operative Teil des Klimaplans (der Aktionsplan) von der Exekutivbehörde beschlossen wird, dies unter Beachtung des Prinzips der Gewaltentrennung.

So oder so kann der Staatsrat nicht in die Kompetenzen eingreifen, die Verfassung und Gesetz dem Grossen Rat zuweisen. Der Staatsrat kann Massnahmen zur Erreichung der Ziele gemäss Artikel 2 vorschlagen, auch wenn diese die Schaffung einer neuen kantonalen Rechtsgrundlage oder die Anpassung einer bestehenden Rechtsgrundlage voraussetzen. Die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten gehorchen dabei jedoch der von Gesetz und Verfassung vorgeschriebenen Kompetenzordnung.

Art. 11bis

Cette disposition, qui trouve son pendant dans les modifications que la commission propose d'apporter à la loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage, matérialise le besoin de coordination entre deux politiques publiques : celle en matière de climat et celle en matière de biodiversité. Ces deux domaines sont en effet intrinsèquement liés, les mesures prises dans l'un d'eux pouvant entraîner des répercussions directes sur l'autre.

Il ne s'agit pas d'instaurer une prépondérance de l'un des intérêts par rapport à l'autre mais de sensibiliser les acteurs aux liens de connexité particuliers liant climat et biodiversité. Comme le précise l'alinéa premier, les mesures prises en application de la loi doivent intégrer des critères de durabilité.

Cet article n'affecte pas la pesée des intérêts telle que prévue par le cadre juridique applicable.

Art. 11bis

C8 Diese Bestimmung sowie die entsprechenden Kommissionsanträge zur Änderung des kantonalen Natur- und Landschaftsschutzgesetzes verkörpern den Koordinationsbedarf zwischen der Klima- und der Biodiversitätspolitik, denn diese beiden Politikbereiche sind eng miteinander verknüpft. Massnahmen in einem dieser Bereiche können direkte Auswirkungen auf den anderen Bereich zeitigen.

Dabei soll nicht etwa ein Vorrang eines dieser beiden Aspekte gegenüber dem anderen eingeführt werden. Ziel des Antrags ist vielmehr, die Akteure für die besonderen Zusammenhänge zwischen Klima und Biodiversität zu sensibilisieren. Massnahmen zur Umsetzung des Gesetzes müssen Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, was Absatz 1 verdeutlicht.

Dieser Artikel hat keinen Einfluss auf die Interessenabwägung gemäss anwendbarem rechtlichem Rahmen.

Art. 14 al. 2

La commission tient à souligner que la formule 'ainsi que les milieux et organisations intéressés' permet d'intégrer dans la Commission Climat tant des experts et expertes des différents domaines liés au changement climatique que des représentants et représentantes de la société civile et cela toutes générations confondues.

Art. 14 Abs. 2

C9 Die Kommission möchte hervorheben, dass mit der Formel 'und die betroffenen Kreise und Organisationen' auch Expertinnen und Experten der verschiedenen Fachgebiete sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in die Klimakommission bestellt werden können und dies generationenübergreifend.

Vote final

Par 8 voix contre 2 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses nouvelles délibérations (projet ter).

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren erneuten Beratungen hervorgegangen ist (Projet ter), anzunehmen.

Catégorisation du débat

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

Kategorie der Behandlung

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

Propositions de minorité (I/II)

Une minorité de la commission composée des député-e-s Alexandre Berset, Bruno Clément, Marie Levrat et Simon Zurich propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Minderheitsanträge (I/II)

Eine Kommissionsminderheit bestehend aus den Ratsmitgliedern Alexandre Berset, Bruno Clément, Marie Levrat und Simon Zurich beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. Acte principal		**I. Haupterlass**
Art. 2 al. 1		***Art. 2 Abs. 1***
[1] L'Etat et les communes [veillent à atteindre] une réduction d'au moins 50% des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici ~~2050~~ 2040.	**M1**	[1] Der Staat und die Gemeinden [sorgen dafür, dass sie] die direkten Emissionen des Kantons im Vergleich zu 1990 bis 2030 um mindestens 50% [reduzieren] und zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis ~~2050~~ 2040 [beitragen].
Art. 8 et 9 al. 1		**Art. 8 und 9 Abs. 1**
Adopter ces dispositions selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.	**M2**	*Diese Bestimmungen gemäss dem ursprünglichen Antrag des Staatsrats beschliessen.*
Art. 16[bis] à 16[quater] et art. 17 al. 2		**Art. 16[bis] bis 16[quater] und Art. 17 Abs. 2**
Adopter ces dispositions selon la proposition de la commission (projet bis) du 16 janvier 2023 (soit la proposition A80 du présent document).	**M3**	*Diese Bestimmungen gemäss dem Antrag der Kommission (Projet bis) vom 16. Januar 2023 beschliessen (entspricht Antrag A80 des vorliegenden Dokuments).*
II. Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)		**II. Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe)**
Art. 11 al. 3 et 11b al. 3		***Art. 11 Abs. 3 und 11b Abs. 3***
Adopter ces dispositions selon la proposition de la commission (projet bis) du 16 janvier 2023 (soit les propositions A81 et A82 du présent document).	**M4**	*Diese Bestimmungen gemäss dem Antrag der Kommission (Projet bis) vom 16. Januar 2023 beschliessen (entspricht den Anträgen A81 und A82 des vorliegenden Dokuments).*

Propositions de minorité (II/II)

Une deuxième proposition de minorité est annoncée par les députés Eric Barras, Christian Clément et Nicolas Kolly.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Minderheitsanträge (II/II)

Die Ratsmitglieder Eric Barras, Christian Clément und Nicolas Kolly kündigen einen zweiten Minderheitsantrag an.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Amendements		*Änderungsanträge*
I. Acte principal		**I. Haupterlass**
Art. 1 al. 2 lettre f		***Art. 1 Abs. 2 Bst. f***
[2 Elle vise à:] f) veiller à appliquer les principes d'équité sociale et intergénérationnelle dans la mise en œuvre de la politique climatique cantonale.	**A70**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 2 al. 1		***Art. 2 Abs. 1***
1 L'Etat et les communes ~~s'engagent~~ veillent à atteindre, de manière non contraignante, une réduction d'au moins 50% des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050.	**A71**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 2 al. 2		***Art. 2 Abs. 2***
2 Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton et la délocalisation des émissions de gaz à effet de serre.	**A72**	2 Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons und die Auslagerung von Treibhausgasemissionen so weit wie möglich zu reduzieren.
Art. 2 al. 2bis		***Art. 2 Abs. 2bis***
2bis Ils encouragent la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation.	**A73**	2bis Sie fördern die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei der Nutzung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen.
Art. 2 al. 2bis		***Art. 2 Abs. 2bis***
2bis L'Etat et les communes promeuvent et soutiennent activement la mise en œuvre du principe de sobriété dans l'usage des ressources naturelles ainsi que dans leur consommation. Ils encouragent et soutiennent également la mise en œuvre du principe de sobriété auprès des entreprises et des ménages.	**A74**	2bis Der Staat und die Gemeinden fördern und unterstützen die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz beim Verbrauch natürlicher Ressourcen aktiv. Sie fördern und unterstützen ebenfalls die Umsetzung des Grundsatzes der Suffizienz bei den Unternehmen und den Haushalten.

Art. 2bis		***Art. 2bis***
Objectifs climatiques pour l'administration cantonale [1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi.	**A75**	Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes.
Art. 2bis		***Art. 2bis***
Objectifs climatiques pour l'administration cantonale [1] Dans l'ensemble de son activité, l'administration cantonale tient compte d'une manière exemplaire des buts et objectifs de la présente loi. [2] Elle s'engage à atteindre l'objectif de zéro émission directe nette et à réduire fortement ses émissions indirectes d'ici 2040.	**A76**	Klimaziele für die Kantonsverwaltung [1] Die Kantonsverwaltung berücksichtigt in ihrer ganzen Tätigkeit vorbildhaft die Zwecke und Ziele dieses Gesetzes. [2] Sie verpflichtet sich, bis 2040 das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen und ihre indirekten Emissionen drastisch zu reduzieren.
Art. 3 al. 1		***Art. 3 Abs. 1***
~~[1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:~~ ~~a) la présente loi;~~ ~~b) la loi fédérale sur le CO_2;~~ ~~c) la loi fédérale sur l'énergie;~~ ~~d) la loi cantonale sur l'énergie;~~ ~~e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.~~ [1] Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur la présente loi ainsi que sur les actes qui régissent notamment les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la protection de la nature et de la biodiversité, du paysage, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire et des constructions, de la mobilité, de la santé, du secteur financier, et du développement durable.	**A77**	~~[1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:~~ ~~a) dieses Gesetz;~~ ~~b) das CO_2-Gesetz des Bundes;~~ ~~c) das Energiegesetz des Bundes;~~ ~~d) das kantonale Energiegesetz;~~ ~~e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.~~ [1] Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf dieses Gesetz und auf Erlasse stützen, in denen namentlich die Bereiche Umwelt, Energie, Schutz der Natur und der Biodiversität, Landschaft, Abfall, Gewässer, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung und Bau, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung geregelt werden.

Art. 8		***Art. 8***
[1] Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont ~~présentés~~ proposés au Grand Conseil~~, à titre consultatif~~ pour adoption. [2] *Biffer*.	**A78**	[1] Der Entwurf des KKP und der Bericht gemäss Artikel 10 Abs. 2 werden dem Grossen Rat ~~zur Vernehmlassung~~ zur Annahme vorgelegt. [2] *Streichen*.
Art. 15 al. 1		***Art. 15 Abs. 1***
[1] Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes ~~de plus de 1500 habitants et habitantes définissent~~ sont incitées à définir, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.	**A79**	*Antrag in franz. Sprache eingereicht.*
Art. 16bis		***Art. 16bis***
Fonds pour le climat – but [1] Il est institué un fonds pour le climat (ci-après : le Fonds). [2] Le Fonds est destiné à soutenir financièrement les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2. [3] Dans les limites des disponibilités, le Fonds sert en outre à l'octroi de subventions au sens de l'article 17 de la présente loi. [4] Le Conseil d'Etat règle les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds.	**A80**	Klimafonds – Zweck [1] Es wird ein Klimafonds (der Fonds) geschaffen. [2] Der Fonds ist dazu bestimmt die nötigen Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele nach Artikel 2 finanziell zu unterstützen. [3] Im Rahmen der verfügbaren Mittel dient der Fonds ausserdem dazu, die Subventionen im Rahmen von Artikel 17 dieses Gesetzes zu gewähren. [4] Der Staatsrat regelt die Einzelheiten zur Arbeitsweise und zur Verwaltung des Fonds.
Art. 16ter		***Art. 16ter***
Utilisation des montants disponibles [1] Le Fonds finance, dans les domaines mentionnés à l'article 3 al. 1 et dans les limites des montants disponibles, des mesures permettant : a) de réduire les émissions de gaz à effet de serre; b) de s'adapter aux effets des changements climatiques; c) de renforcer la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone naturels et artificiels; d) d'encourager la sobriété, l'innovation, la technologie, l'information et le conseil.	**A80**	Verwendung der verfügbaren Beträge [1] Der Fonds finanziert, in den Bereichen nach Artikel 3 Abs. 1 und im Rahmen der verfügbaren Beträge Massnahmen, mit denen folgende Ziele erreicht werden können: a) Reduktion der Treibhausgasemissionen; b) Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels; c) Verstärkung der Absorptions- und Lagerungskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken; d) Förderung der Suffizienz, der Innovation, der Technologie, der Information und der Beratung.

Art. 16^{quater}		***Art. 16^{quater}***
Ressources	**A80**	Mittel
[1] Le Fonds est alimenté par :		[1] Der Fonds wird alimentiert durch:
a) une dotation initiale d'un montant de 25'000'000 de francs;		a) eine Anfangsdotation in der Höhe von 25'000'000 Franken;
b) un éventuel montant provenant de la part du canton de Fribourg au bénéfice de la Banque nationale suisse;		b) einen allfälligen Betrag, der aus dem Anteil des Kantons Freiburg am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank stammt;
c) les subventions remboursées provenant du Fonds;		c) die zurückgezahlten Subventionen aus dem Fonds;
d) les intérêts du capital;		d) die Zinsen auf dem Kapital;
e) les legs et dons consentis en sa faveur;		e) Vermächtnisse und Schenkungen zu seinen Gunsten;
f) une éventuelle part d'excédent de financement lors de la clôture des comptes de l'Etat;		f) einen allfälligen Anteil am Finanzierungsüberschuss beim Abschluss der Staatsrechnung;
g) des recettes provenant de la Confédération;		g) Einnahmen, die vom Bund stammen;
h) toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.		h) alle weiteren Mittel, die im zugeteilt werden können.
[2] La compétence pour affecter d'autres montants dans le Fonds suit les règles en matière de compétences financières posées par la législation sur les finances de l'Etat.		[2] Die Zuständigkeit dafür, dem Fonds weitere Mittel zuzuteilen, folgt den Vorschriften über die finanziellen Zuständigkeiten gemäss der Gesetzgebung über den Staatshaushalt.
[3] Le Conseil d'Etat veille à ce que le Fonds dispose de moyens suffisants pour financer les missions de la politique climatique.		[3] Der Staatsrat achtet darauf, dass der Fonds über genügend Mittel verfügt, um die Aufgaben der Klimapolitik zu finanzieren.
Art. 17 al. 2		***Art. 17 Abs. 2***
[2] ~~Dans les limites du crédit d'engagement prévu à l'article 16, les~~ Les demandes de subvention sont traitées dans un ordre de priorité fondé sur les effets attendus du projet au regard des enjeux climatiques (rapport entre le bénéfice climatique et le montant des dépenses occasionnées) et la temporalité du projet, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. […].	**A80**	[2] ~~In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die~~ Die Subventionsgesuche werden nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze. […].
II. Modifications accessoires : loi sur l'énergie (LEn)		**II. Nebenänderungen: Energiegesetz (EnGe)**
Art. 11 al. 3		***Art. 11 Abs. 3***
[3] Les mesures exigées pour les bâtiments neufs et les nouvelles installations s'appliquent également aux bâtiments et installations existantes qui subissent une transformation, une rénovation ou un changement d'affectation important et soumis à autorisation, à l'exception de l'art. 11b, al. 3 de la présente loi.	**A81**	[3] Die für Neubauten und neue Anlagen erforderlichen Massnahmen sind auch auf bestehende Bauten und Anlagen anwendbar, die umgebaut oder renoviert werden oder eine bedeutende und bewilligungspflichtige Nutzungsänderung erfahren. Artikel 11b Abs 3 bleibt vorbehalten.

Art. 11b al. 3		*Art. 11b Abs. 3*
[3] Les bâtiments à construire sont équipés de sorte que les besoins d'électricité soient couverts en partie par une source renouvelable. Une installation photovoltaïque ou une installation solaire thermique est mise en place sur les toits et/ou sur les façades adéquats. Le Conseil d'Etat règle les exceptions, notamment lorsque l'installation ne peut pas être raccordée au réseau.	**A82**	[3] Neubauten müssen so ausgerüstet werden, dass der Strombedarf teilweise durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Auf geeigneten Dächern und Fassaden wird eine Photovoltaikanlage oder eine thermische Solaranlage installiert. Der Staatsrat regelt die Ausnahmen, namentlich wenn die Anlage nicht ans Netz angeschlossen werden kann.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Cinquième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A70, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**CE** **A70**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A70 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A2, opposée à la proposition A71, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	**A2** **A71**	Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A71 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.	**A2** **CE**	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A4, opposée à la proposition A72, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A4** **A72**	Antrag A4 obsiegt gegen Antrag A72 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A5, opposée à la proposition A73, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**A5** **A73**	Antrag A5 obsiegt gegen Antrag A73 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A5, opposée à la proposition A74, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**A5** **A74**	Antrag A5 obsiegt gegen Antrag A74 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstentions.	**A6** **CE**	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition A75, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A8** **A75**	Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A75 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition A76, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.	**A8** **A76**	Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A76 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A9, opposée à la proposition A77, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A9** **A77**	Antrag A9 obsiegt gegen Antrag A77 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A11, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A11** **CE**	Antrag A11 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Fünfte Lesung

La proposition A13, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 5 et 1 abstention (la présidente tranche).	**A13** **CE**	Antrag A13 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (Stichentscheid der Präsidentin).
La proposition A15, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	**A15** **CE**	Antrag A15 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A79, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 5 et 1 abstention (la présidente tranche).	**A79** **CE**	Antrag A79 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (Stichentscheid der Präsidentin).
La proposition A20, opposée à la proposition A79, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A20** **A79**	Antrag A20 obsiegt gegen Antrag A79 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A80, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**CE** **A80**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A80 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A81, est acceptée par 5 voix contre 5 et 1 abstention (la présidente tranche).	**CE** **A81**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A81 mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (Stichentscheid der Präsidentin).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A82, est acceptée par 5 voix contre 5 et 1 abstention (la présidente tranche).	**CE** **A82**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A82 mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (Stichentscheid der Präsidentin).
Sixième lecture		*Sechste Lesung*
La proposition A8, opposée à la proposition A75, est acceptée par 5 voix contre 3 et 0 abstention.	**A8** **A75**	Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A75 mit 5 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A11, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 0 abstention.	**A11** **CE**	Antrag A11 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A13, opposée à la proposition A78, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	**A13** **A78**	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A78 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A13, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	**A13** **CE**	Antrag A13 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A15, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 2 et 1 abstention.	**A15** **CE**	Antrag A15 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A20, opposée à la proposition A79, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	**A20** **A79**	Antrag A20 obsiegt gegen Antrag A79 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 3 et 0 abstention.	**A20** **CE**	Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
Septième lecture		*Siebte Lesung*
La proposition A13, opposée à la proposition A78, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.	**A13** **A78**	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A78 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 11 mai 2023

Den 11. Mai 2023

Annexe

GRAND CONSEIL **2022-DAEC-177**

Projet de loi :
Loi sur le climat (LClim)

Commission ordinaire CO-2022-015
Proposition de minorité (II/II) : libellé

Propositions de minorité (II/II)

Une minorité de la commission composée des député-e-s Eric Barras, Christian Clément et Nicolas Kolly propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 8

[1] Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont ~~présentés~~ proposés au Grand Conseil~~, à titre consultatif~~ pour adoption.

[2] *Biffer*.

Art. 9 al. 1

[1] Dès son adoption par le ~~Conseil d'Etat~~ Grand Conseil, le Plan Climat cantonal a force obligatoire pour les autorités cantonales.

Art. 12 al. 1 let. a

[[1] Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:]

a) il ~~adopte~~ élabore le Plan Climat cantonal et le transmet au Grand Conseil pour adoption;

Anhang

GROSSER RAT **2022-DAEC-177**

Gesetzesentwurf: Klimagesetz (KlimG)

Ordentliche Kommission CO-2022-015
Minderheitsantrag (II/II): Wortlaut

Minderheitsanträge (II/II)

Eine Kommissionsminderheit bestehend aus den Ratsmitgliedern Eric Barras, Christian Clément und Nicolas Kolly beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 8

M10

[1] Der Entwurf des KKP und der Bericht gemäss Artikel 10 Abs. 2 werden dem Grossen Rat ~~zur Vernehmlassung~~ zur Annahme vorgelegt.

[2] *Streichen*.

Art. 9 al. 1

M10

[1] Sobald der KKP vom ~~Staatsrat~~ Grossen Rat verabschiedet wurde, ist er ist für die kantonalen Behörden verbindlich.

Art. 12 Abs. 1 Bst. a

M10

[[1] Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:]

a) Er ~~beschliesst~~ arbeitet den KKP aus und überweist ihn zum Beschluss an den Grossen Rat;

Art. 15 al. 1		*Art. 15 Abs. 1*
[1] ~~Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les~~ communes ~~de plus de 1500 habitants et habitantes définissent~~ Les communes sont incitées à définir dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et ~~le transmettent~~ à transmettre ce plan à la Direction.	**M11**	[1] ~~Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern~~ Die Gemeinden werden aufgerufen, innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in einem Gemeindeplan die Massnahmen ~~fest~~ festzulegen, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und ~~übermitteln~~ diesen Plan der Direktion zu übermitteln.

Le 15 mai 2023

Den 15. Mai 2023

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2015-DIAF-4 8 février 2022

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'actuelle loi cantonale du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LALDFR).

Le présent rapport suit le plan suivant:

1. Le cadre actuel 2
1.1. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural 2
1.2. L'Autorité foncière cantonale 2
1.3. Un environnement évolutif 3

2. La nécessité du projet 3
2.1. Une augmentation régulière des dossiers à traiter 3
2.2. Interventions parlementaires 3
2.3. Avant-projet de loi de 2015 4
2.4. Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale 4

3. La procédure de consultation et les suites données 4
3.1. La professionnalisation de la présidence de l'Autorité foncière cantonale 4
3.1.1. Situation actuelle 4
3.1.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation 5
3.1.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation 5
3.1.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet 5
3.2. Le nombre de membres et de membres suppléants 6
3.2.1. Situation actuelle 6
3.2.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation 6
3.2.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation 7
3.2.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet 7
3.3. Le rôle du secrétaire suppléant 7
3.4. Le rattachement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts 8
3.5. La surveillance de l'Autorité foncière cantonale 8
3.5.1. Situation actuelle 8
3.5.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation 8
3.5.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation 8
3.5.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet 9
3.6. La récusation et la prévention des conflits d'intérêts 9
3.7. Le traitement des données personnelles 9
3.8. Formulation non-sexiste 9

4. Le commentaire des articles du projet de loi 9

5. Les conséquences financières et en personnel 11

6. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes 12

7. Développement durable 12

8. La soumission aux référendums législatif et financier 12

1. Le cadre actuel

1.1. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est entrée en vigueur le 1er janvier 1994. Cette loi est structurée en six titres. Son titre 1 traite des dispositions générales de la loi. Trois titres traitent du droit foncier rural matériel, à savoir les dispositions relatives aux restrictions de droit privé (titre 2) et de droit public (titre 3) dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, ainsi que celles relatives aux mesures destinées à prévenir le surendettement (titre 4). Le droit foncier rural formel, à savoir les dispositions relatives à la procédure et aux voies de recours, fait l'objet du titre 5. Son titre 6 concerne les dispositions finales.

La LDFR ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur cantonal. Lorsqu'une telle marge de manœuvre existe sous l'angle du droit matériel, les dispositions fédérales le mentionnent expressément; cette marge existe essentiellement dans le cadre des choix que peut faire le législateur cantonal sous l'angle du champ d'application de la LDFR (art. 5 et 7 LDFR). Pour le surplus, il appartient essentiellement au législateur cantonal de mettre en place le cadre organisationnel de manière à appliquer le droit foncier rural formel, à savoir le titre 5 de la LDFR (procédure, voies de recours).

1.2. L'Autorité foncière cantonale

L'Autorité foncière cantonale (ci-après: AFC) a été instituée il y a septante ans, en 1952, par la loi d'application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. L'AFC s'est vu ensuite attribuer de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des fermages agricoles, conformément à la loi d'application de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles.

Actuellement, le statut et les compétences de l'AFC sont ancrés dans la loi d'application du 28 septembre 1993 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) et dans la loi du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA). Selon les attributions légales émanant de ces deux textes législatifs, l'AFC est chargée principalement de statuer sur toutes les questions de nature administrative qui relèvent de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole.

Quant à son statut, il ressort en substance des messages explicatifs de ces différentes lois que le législateur a voulu, dès le début, donner à l'AFC un statut particulier, en raison des domaines spécifiques dont elle a à traiter et des compétences propres qui lui sont attribuées. C'est ainsi qu'un statut d'autonomie lui est accordé par rapport à l'administration. L'AFC n'est ainsi que rattachée administrativement à une Direction du Conseil d'Etat, en l'occurrence actuellement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF). Ce rattachement administratif signifie que la DIAF n'a aucun pouvoir décisionnel sur les dossiers traités par l'AFC; elle ne peut qu'en contrôler la gestion (cf. art. 61 al. 1 lit. b de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1)). Toujours pour respecter la volonté de donner à l'AFC l'indépendance la plus large possible par rapport à l'administration, il a été essentiellement fait appel, pour la constituer, à des membres extérieurs à l'administration qui connaissent bien à la fois les domaines concernés, le milieu et le «terrain» dans lesquels l'AFC est amenée à statuer.

L'AFC est composée de cinq membres (y compris la présidence) et de quatre membres suppléant-e-s, qui sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Lorsqu'elle siège dans cette composition, il est fait référence à «la commission», raison pour laquelle le présent Message utilise ce terme. Les membres de l'AFC exercent cette fonction à titre accessoire. L'AFC peut donc être assimilée, en quelque sorte, à un tribunal administratif de première instance qui est chargé d'appliquer deux lois. Elle statue librement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, voire du Tribunal fédéral.

Bien que de très nombreux dossiers sont traités par l'AFC, et quand bien même cette commission doit bénéficier de l'indépendance la plus large possible dans l'exécution de ses tâches, elle ne pourrait pas fonctionner sans bénéficier d'un appui juridique, technique et administratif constant. C'est la raison pour laquelle elle s'appuie sur un secrétariat permanent. Celui-ci s'occupe du traitement de tous les dossiers, de leur enregistrement jusqu'à la rédaction de tous les projets de décision finalisés; il est mis à disposition de l'AFC par le Secrétariat général de la DIAF.

Les décisions d'approbation de l'AFC peuvent notamment être contestées par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions, de l'agriculture et des forêts agissant, ce faisant, non pas en sa qualité de Direction de rattachement (art. 53 al. 1 LOCEA) habilitée à en contrôler la gestion, mais en sa (deuxième) qualité d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR. Il y a quelques années encore, cette tâche était confiée à un mandataire indépendant, titulaire du brevet d'avocat; au départ à la retraite de ce dernier, cette tâche a été

confiée au secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF, notamment pour des raisons d'économie. Durant plusieurs années, cette tâche a été effectuée par le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (ci-après: SAINEC) et depuis maintenant quelques mois, cette tâche est exécutée par le secteur juridique de l'Institut agricole de Grangeneuve (ci-après: IAG), sur délégation de la DIAF.

L'AFC étant un organe indépendant d'application de la loi, ses décisions sont uniquement soumises à un contrôle juridictionnel aux niveaux cantonal et fédéral. Cette dernière instance fédérale permet une application uniforme au niveau national des lois concernées même si, comme dans tous les autres domaines du droit, la pratique des autorités cantonales peut varier dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont elles disposent.

1.3. Un environnement évolutif

Depuis l'entrée en vigueur de la LALDFR en 1994, et a fortiori depuis 1952, l'administration cantonale a beaucoup évolué et son personnel s'est adapté aux nouvelles exigences juridiques et procédurales. Le rythme du changement des structures s'est lui aussi énormément accentué et l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin, notamment, de permettre aux principaux acteurs de la LDFR, les agriculteurs et les agricultrices, de s'adapter sans délai aux nouvelles contraintes qui leur sont notamment imposées par la politique agricole fédérale. Il convient d'en tenir compte.

2. La nécessité du projet

2.1. Une augmentation régulière des dossiers à traiter

Globalement, depuis 1994, le nombre de décisions rendues par l'AFC (commission et présidence confondues) en application de la LDFR a augmenté. L'AFC a par exemple rendu 475 décisions en 1995, 561 décisions en 2000, 538 décisions en 2005, 586 décisions en 2010 et 649 en 2015. En 2020, l'AFC a enregistré 576 nouveaux dossiers. La commission traite en moyenne 10 à 15 dossiers par séance, soit environ 150 demandes par année. Ces statistiques ne font toutefois pas état de toute la correspondance traitée par l'AFC ainsi que des nombreux appels téléphoniques d'administrés demandant des renseignements et des conseils.

Le personnel du secrétariat de l'AFC correspond actuellement à 2.6 EPT. Ce personnel, bien que formellement intégré dans celui du Secrétariat général de la DIAF, n'exerce, pour les raisons d'indépendance évoquées précédemment, aucune des tâches dévolues au Secrétariat général; il exerce ses tâches exclusivement au profit de l'AFC, plus particulièrement de sa présidence. Il convient de prendre des mesures organisationnelles afin de permettre à l'AFC, et plus particulièrement à son secrétariat, de poursuivre ses tâches en assurant, voire en améliorant encore, la qualité actuelle de ses prestations.

En raison de cette augmentation, des solutions d'organisation ont déjà été trouvées (telles que la création d'un site internet, l'établissement de formulaires de requêtes, la limitation du nombre d'inspections des lieux et l'augmentation du nombre de décisions présidentielles par rapport aux décisions de la commission en plénum), ce qui a permis de gérer, dans un premier temps, le flux de dossiers.

2.2. Interventions parlementaires

Dans quatre instruments parlementaires, soit en 2005 (QA 805.05/Michel Losey: Travail de l'Autorité foncière cantonale), 2006 (QA 959.06/Christian Ducotterd: Compétences et surveillance de l'Autorité foncière cantonale), 2010 (QA 3340.10/Gilles Schorderet: Golf de Pont-la-Ville – Contrôle des fermages par l'Autorité foncière cantonale) et 2014 (QA 2014-CE-84/Ruedi Schläfli: Fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale), des députés ont posé en substance la question de savoir comment fonctionne l'AFC.

Les réponses données par le Conseil d'Etat aux questions écrites ne mentionnent pas de problème de fonctionnement de l'AFC. Toutefois, la nature de ces questions a incité le Conseil d'Etat à élargir la réflexion et à examiner si, en sus des améliorations déjà apportées par l'AFC elle-même, la structure même de cette commission ne devrait pas être revue. Le Conseil d'Etat a ainsi donné le mandat à la DIAF d'élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif dans le but d'adapter la LALDFR, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la composition de l'AFC, ainsi que celles concernant l'organisation de son secrétariat. La DIAF a également été chargée de proposer, si possible, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat AFC et les membres de la commission.

Enfin, le 3 juin 2017, la députée Solange Berset a déposé une question auprès du Conseil d'Etat (QA 2017-CE-125: Fonctionnement de l'Autorité foncière), à nouveau au sujet du fonctionnement de l'AFC.

Dans sa réponse du 19 septembre 2017, le Conseil d'Etat a relevé des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation, de même s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, et des incompatibilités ont été mis en évidence par l'enquêteur. Enfin, le Conseil d'Etat a également relevé que les prises de position dans le cadre de la consultation publique n'étaient pas unanimes et il a ainsi décidé de revoir le projet en collaboration étroite avec la nouvelle AFC, respectivement son président, de manière à adapter plus en profondeur l'organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle commission.

2.3. Avant-projet de loi de 2015

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 8 juillet au 21 septembre 2015. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants, surtout externes, qui se sont exprimés.

Dans le souci de rationnaliser encore le travail de l'AFC et d'économiser des moyens, il a été proposé de réduire le nombre de membres (et de membres suppléants) de la commission. L'avant-projet prévoyait ainsi une modification de la commission de l'AFC qui serait désormais composée, comme à l'heure actuelle, de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres, tous nommés par le Conseil d'Etat, mais seuls deux membres suppléants seraient encore désignés, ceci afin d'assurer le quorum lors des séances. Il était précisé que ces derniers ne seraient toutefois plus systématiquement convoqués mais uniquement, comme il se doit en leur qualité de suppléants, pour suppléer à des absences. Il a par ailleurs été prévu de permettre à la présidence, qui signe actuellement près de 80% des décisions de l'AFC, de déléguer ses compétences à la vice-présidence. Les détails d'organisation seraient, le cas échéant, précisés par voie réglementaire.

Il a en outre été proposé que la secrétaire-juriste de l'AFC exerce la fonction de vice-présidente, ceci afin de permettre une plus grande efficacité et un gain de temps dans le traitement des dossiers les plus simples.

Enfin, le Conseil d'Etat a souhaité assurer dans la durée l'indépendance des membres de l'AFC et a ainsi proposé de renvoyer expressément la question de la durée des fonctions à la législation topique en la matière. La loi sur la durée des fonctions publiques accessoires prévoit en substance des nominations pour des périodes administratives de cinq ans, avec une limitation à trois périodes au maximum (cf. art. 2 et 3 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires; RSF 122.8.2). Une exception devait être prévue pour la vice-présidence dès lors que celle-ci est issue du Secrétariat de l'AFC.

Comme mentionné ci-dessus, l'avant-projet a été mis en consultation externe et n'a finalement pas abouti dans l'attente des résultats de l'enquête administrative lancée en 2015.

2.4. Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale

Simultanément au processus d'élaboration d'un avant-projet de nouvelle LALDFR, l'AFC a fait l'objet d'une enquête administrative au sujet de son fonctionnement; cette enquête faisait notamment suite à: 1) certains des éléments rapportés par le député Ruedi Schläfli dans sa question écrite QA 2014-CE-84 et rappelés ci-dessus et 2) quelques dénonciations de personnes qui se déclaraient mécontentes de l'Autorité foncière cantonale.

Au vu de ce qui précède, il est apparu opportun, dès lors qu'un processus de révision totale de la LALDFR était engagé, de réexaminer dans le détail si des éléments susceptibles de réforme, non mentionnés dans le cadre des travaux préparatoires, pouvaient encore être identifiés par l'enquêteur.

Le processus de révision totale a ainsi été suspendu jusqu'à la prise de connaissance des résultats de l'enquête. L'enquêteur a livré son rapport le 29 février 2016.

Il en ressort d'abord en substance que «*l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC.*» L'enquêteur a toutefois mis en évidence des problèmes de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilités.

A la lumière de ces éléments, le Directeur IAF a décidé de reprendre le projet d'adaptation de la LALDFR et de lancer des réflexions générales sur le fonctionnement de l'AFC. A cet égard, un mandataire externe a été nommé en la personne de M^{e} Alexis Overney, avocat à Fribourg. Ce dernier a été chargé d'analyser le fonctionnement de l'AFC et de formuler d'éventuelles propositions en fonction de ses constatations.

3. La procédure de consultation et les suites données

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 22 septembre 2021 au 22 novembre 2021. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants qui se sont exprimés. Les principaux éléments proposés dans l'avant-projet de loi sont présentés ci-dessous et il sera discuté des différentes prises de position et de la suite qui leur sont données.

3.1. La professionnalisation de la présidence de l'Autorité foncière cantonale

3.1.1. Situation actuelle

Jusqu'à présent, le président a toujours exercé son activité à titre accessoire. Les critères présidant à sa nomination ne sont pas prévus par la loi et cette dernière n'exige en particulier pas qu'il dispose de connaissances juridiques. Actuellement, le président est avocat de formation, ce qui assure un examen approprié des dossiers. Celui-ci n'est pas forcément un spécialiste des questions de droit foncier rural et ne dispose pas toujours du temps nécessaire pour se spécialiser dans la mesure où son mandat de président constitue une activité annexe. Il se réfère alors régulièrement à la secrétaire-juriste. Environ 80% des décisions de l'AFC sont rendues par le président seul, sur proposition de la secrétaire-juriste. Cela pose toutefois certaines difficultés. Premièrement, compte tenu du caractère

accessoire de la fonction, le président ne dispose pas du temps nécessaire pour contrôler chaque décision. Il fonde ainsi son jugement sur la confiance qu'il place dans le travail de la secrétaire-juriste et de la collaboratrice technique. En outre, les critères permettant de déterminer si un dossier relève de la compétence du président ou de la commission sont flous et dépendent exclusivement de l'appréciation de la secrétaire-juriste. Or, ce choix est délicat dès lors qu'un dossier, apparemment anodin, peut contenir des éléments importants qui devraient être soumis à l'ensemble de la commission.

3.1.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation

L'avant-projet mis en consultation prévoit d'octroyer la présidence au ou à la secrétaire-juriste de l'AFC. Cette solution apparaît plus pragmatique dans la mesure où la secrétaire-juriste actuelle sera en mesure de signer ses propres décisions en qualité de présidente. Comme mentionné ci-dessus, cette personne dispose aujourd'hui de toutes les compétences nécessaires pour assumer cette fonction et domine la matière. En outre, en tant que professionnelle, elle consacre l'entier de son temps de travail au traitement des dossiers de l'AFC. De cette manière, elle a une vision globale sur les procédures et les problématiques en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole. Elle continuerait par ailleurs d'évaluer chaque dossier afin de déterminer lesquels doivent être soumis à la commission. La présidence de l'AFC s'en trouverait ainsi renforcée et le travail de la secrétaire-juriste serait reconnu à plus forte raison. Il y a également lieu de relever que dans les autres institutions à caractère juridictionnel dont les présidents rendent des décisions, la fonction présidentielle constitue une activité principale. On songe notamment à l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'à la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière.

L'avant-projet relève que cette solution n'engendre pas de frais supplémentaires. En effet, la présidence sera assurée par le ou la secrétaire-juriste de l'AFC, lequel/laquelle est salarié(e) de l'Etat. Les sommes allouées jusqu'alors au président pourraient ainsi être utilisées pour un appui technique ou juridique rendu nécessaire par l'augmentation des dossiers.

Au vu de ce qui précède et compte tenu du fait qu'actuellement près de 80% des décisions sont prises par le seul président sur proposition de la secrétaire-juriste en application de l'article 4 al. 3 LALDFR, il est indispensable de mieux délimiter son champ de compétences. A l'heure actuelle, l'usage veut que lorsque l'on a affaire à une décision «standard», elle est considérée comme étant de peu d'importance. La décision est standard lorsqu'elle obéit à des éléments bien banalisés. En cas de doute, si l'affaire est sensible ou s'il s'agit d'une question de principe, le cas est soumis à la commission. Il en va de même lorsqu'elle doit faire l'objet d'un examen particulier sous l'angle agricole, ce qui est le cas notamment du prix licite pour une entreprise agricole ou du prix des bâtiments, même s'il ne s'agit pas d'une entreprise agricole. Le rôle de la collaboratrice technique est à cet égard primordial.

Le président ou la présidente doit pouvoir décider seul(e) dans les seuls cas où les dossiers ne doivent pas être soumis à la commission. La compétence du président ou de la présidente peut être qualifiée de résiduelle par rapport à celle de la commission qui dispose d'une compétence générale. Le président ou la présidente décide lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsque les conditions ne sont manifestement pas réalisées, soit quand la situation est claire. Il ou elle est également compétent(e) lorsqu'il s'agit d'un cas de peu d'importance et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission.

Enfin, les membres de la commission auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils pourront en effet librement en prendre connaissance à l'aide de moyens informatiques. La mise en place de cette solution informatique est prévue pour fin 2022. Elle permettra à la commission de se tenir informée sur le travail du président ou de la présidente ainsi qu'au sujet de l'appréciation qu'il ou elle donne aux dossiers qui lui sont soumis.

3.1.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation

La grande majorité des intervenants s'est déclarée favorable à octroyer la présidence au/à la secrétaire-juriste.

Seul un intervenant a demandé à renforcer le poste de président(e). Selon lui, ce poste doit absolument être maintenu et, si nécessaire, revalorisé afin que l'intéressée(e) dispose de suffisamment de disponibilités pour assumer cette tâche importante et exigeante. L'AFC, à l'instar de toute autre autorité juridictionnelle, se devrait d'avoir un magistrat à sa tête, raison pour laquelle il mentionne qu'il ne serait pas judicieux que la présidence soit assumée par le/la secrétaire-juriste. Il s'agirait en effet de deux fonctions distinctes et il ne serait pas pertinent de transférer l'entier des pouvoirs à une seule personne qui déciderait et rédigerait les décisions.

Un autre intervenant s'est étonné de constater que la présidence de l'AFC soit assumée par le/la secrétaire-juriste et s'est demandé s'il y avait véritablement lieu de nommer un(e) secrétaire, en plus d'un(e) président(e).

3.1.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

La proposition soumise au Grand Conseil tient compte des remarques formulées dans le cadre de la consultation externe.

Comme mentionné ci-dessus, la proposition de confier la présidence au/à la secrétaire-juriste a été bien accueillie par

l'ensemble des intervenants, à l'exception de l'un d'entre eux. Il se pose toutefois la question de savoir s'il est nécessaire de nommer un(e) secrétaire-juriste, qui devient automatiquement président(e) ou s'il suffit de nommer un(e) président(e). Il a été retenu que cette double nomination n'est pas nécessaire. En effet, il est judicieux de confier la présidence à l'actuelle secrétaire-juriste mais il n'est pas nécessaire que cette personne occupe deux fonctions différentes, lesquelles se recouperont dans les faits. Cette solution permettra de renforcer la présidence, qui sera assumée par une personne consacrant l'entier de son temps de travail à la matière et disposant de larges connaissances en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole. Dans la mesure où la fonction de secrétaire-juriste sera supprimée, il y a en revanche lieu de prévoir que la gestion du secrétariat revient au/à la président(e). Cela paraît logique dans la mesure où le/la président(e) aura une vision d'ensemble des dossiers et des procédures en cours. Il/elle connaît les besoins de son secrétariat et est à même de mettre en place une organisation adaptée, comme le fait l'actuelle secrétaire-juriste.

Cela ne signifie toutefois pas que la présidence aura les pleins pouvoirs. En effet, la répartition des compétences telle que proposée dans l'avant-projet mis en consultation restera inchangée et le/la président(e) décidera seul(e) lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'AFC. Les membres de l'AFC seront toujours en mesure de prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques et pourront demander à la présidence de leur soumettre des dossiers en particulier.

Dans ce cadre, il s'est posé la question de la limitation de la durée des fonctions du/de la président(e). Selon les articles 3 alinéa 1er et 2 alinéa 1er de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires, la durée des fonctions des membres des commissions permanentes est limitée à trois périodes administratives de chacune cinq ans. Cette limitation ne s'applique toutefois pas aux fonctionnaires nommés en raison de leur fonction (cf. art. 3 al. 2 de la loi sur les fonctions publiques accessoires), ce qui est le cas du/de la président(e) de l'AFC.

3.2. Le nombre de membres et de membres suppléants

3.2.1. Situation actuelle

L'actuelle LALDFR prévoit la composition suivante pour l'AFC: un(e) président(e), quatre autres membres (dont le/la vice-président(e)) et quatre membres suppléant(e)s. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Les membres de l'AFC, y compris les membres suppléant(e)s, ont jusqu'à ce jour été choisis de manière à représenter non seulement, si possible, tous les districts du canton, mais également les diverses branches de l'agriculture cantonale. Cette composition a été jugée nécessaire notamment dans le but de confronter en séance des points de vue agricoles souvent divergents. Au vu de la composition actuelle de la commission, la représentation des milieux agricoles et non agricoles ainsi que des différents districts du canton est assurée.

Depuis toujours, essentiellement semble-t-il dans le but d'assurer systématiquement le quorum à toutes les séances de la commission, ce sont non seulement les membres, mais aussi les membres suppléants de la commission qui sont convoqués en séance par la présidence. Cela signifie, dans les faits, que lorsqu'elle siège (environ 12 fois par année), la commission pourrait compter jusqu'à neuf membres, auxquels il faut ajouter le secrétaire suppléant, la secrétaire-juriste et la collaboratrice technique de l'AFC, soit douze personnes en tout.

3.2.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation

L'avant-projet relève que les membres de la commission ont effectué 114 inspections des lieux en 2020 et 148 en 2019. Une réduction du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse du nombre des inspections des lieux et une baisse de la qualité des dossiers ou une augmentation considérable de la charge de travail pour le Secrétariat AFC. En outre, il est reconnu que les membres de la commission, qui proviennent de différents districts et régions agricoles, apportent chacun(e) une expertise importante et nécessaire. Avec un nombre de membres insuffisant, l'instruction des dossiers prendrait du retard dans la mesure où les inspections des lieux ne pourraient être réalisées dans un délai convenable. Or, l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin notamment de permettre aux agriculteurs et agricultrices de s'adapter sans délai aux contraintes qui leur sont imposées par la politique agricole fédérale.

L'avant-projet prévoit ainsi de supprimer la notion de «membres suppléants» afin que la commission ne soit composée que de membres ordinaires. Actuellement, les membres suppléants assistent déjà aux séances de l'AFC, sans pouvoir décisionnel. Ils prennent également part aux débats avec les membres ordinaires, apportent des connaissances et un point de vue absolument nécessaire. En outre, la composition de la commission a pour conséquence que les décisions de l'AFC sont bien acceptées dans le monde agricole. La prise de décision ne va pas se compliquer en raison du changement de statut des membres. Au vu de ce qui précède, il ne se justifie plus de faire une différence entre ces deux catégories de membres.

3.2.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation

Dans le cadre de la consultation, deux intervenants ont salué l'abandon de la distinction entre les membres ordinaires et les membres suppléants. L'AFC relève que les dossiers font l'objet de discussions entre tous les membres, ce qui constitue une force pour la commission. Au regard de la charge de travail et des particularités de chaque région, il est justifié de parler uniquement de membres ordinaires. Il est essentiel que ces derniers soient au fait des décisions prises et qu'ils se sentent concernés. L'AFC estime par ailleurs nécessaire de garder le même nombre de membres. Celui-ci doit être suffisamment élevé pour assurer une répartition équitable des visions locales à effectuer. De plus, les membres représentent la diversité des différentes formes d'agriculture (plaine, montagne, maraîchers, etc.) et des régions du canton. L'AFC est encore d'avis qu'il y a lieu de préciser le quorum dans la loi.

Il s'est également posé la question de la nomination d'un(e) représentant(e) de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) dans la commission en raison du fait que les communes constituent une partie des propriétaires d'immeubles agricoles.

3.2.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

Suite aux prises de position favorables reçues dans le cadre de la procédure de consultation, il a été décidé de maintenir la proposition de garder le même nombre de membres qu'actuellement, soit huit en plus de la présidence, dont deux représentant les milieux non agricoles et le/la vice-président(e). De cette manière, la commission sera en mesure d'être la plus représentative possible et sera également en mesure de procéder aux inspections des lieux nécessaires dans des délais raisonnables.

La notion de «membres suppléants» est également supprimée. Comme précisé plus haut, cette distinction n'a plus lieu d'être et, de cette manière, tous les membres de la commission pourront prendre part aux discussions et voter à la fin. La prise de décision ne s'en trouvera pas compliquée en raison du changement de statut des membres.

La commission dispose d'une compétence générale, alors que le président ou la présidente n'est compétent que lorsque les conditions d'approbation sont réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas réalisées. Cela signifie en particulier que la commission doit se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et difficiles ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques ou juridiques complexes ainsi que des éléments politiquement sensibles. En outre, le président ou la présidente doit présenter le dossier à la commission s'il ou elle entend modifier la pratique qui valait jusqu'alors.

S'agissant de la proposition visant à préciser le quorum dans la nouvelle loi, il n'y a pas lieu d'y donner suite. En effet, l'AFC étant une commission de l'Etat, elle est soumise au règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC). Les articles 14 ss. ROFC traitent du fonctionnement des commissions et l'article 20 ROFC précise le quorum. Il ne se justifie pas de déroger au régime prévu par le ROFC et il n'est pas nécessaire de reprendre la teneur de son article 20. Il y aurait en effet un doublon et un risque de contradiction en cas de révision du ROFC.

Enfin, après examen, il ne se justifie pas de nommer un représentant(e) de l'ACF au sein de la commission. Les communes sont effectivement propriétaires d'immeubles agricoles soumis à la LDFR et louent leurs parchets communaux à des agriculteurs. Toutefois, l'article 1 alinéa 1er LDFR prévoit que cette loi a, en substance, pour but l'encouragement de la propriété foncière rurale – en particulier le maintien des entreprises familiales –, le renforcement de la position de l'exploitation à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et la lutte contre les prix surfaits des terrains agricoles. Force est dès lors de constater que la LDFR vise à protéger l'agriculture et les exploitants, et non les propriétaires fonciers en tant que tels. Cela étant, il ne se justifie pas d'octroyer un siège de la commission à un membre de l'ACF dans la mesure où les communes ne sont pas des exploitants agricoles.

3.3. Le rôle du secrétaire suppléant

Aux termes de l'article 5 al. 4 LALDFR, le secrétariat de l'AFC est assuré par un(e) secrétaire ainsi que deux secrétaires suppléant-e-s. Actuellement, la secrétaire-juriste assure le secrétariat juridique dans les affaires en langue française alors que le secrétaire suppléant le fait dans les affaires en langue allemande. Tous deux s'appuient sur une collaboratrice technique, laquelle est ingénieure agronome de formation. Cette fonction demeure inchangée. Actuellement, la fonction de secrétaire suppléant est occupée par un mandataire externe, avocat de formation de langue maternelle allemande, qui exerce cette fonction à raison de 10–20%.

L'actuel secrétaire suppléant accomplit son travail à satisfaction. Il a toutefois d'ores et déjà fait part de sa volonté de ne pas poursuivre son engagement, de sorte que la question de savoir s'il y a lieu de maintenir cette fonction ou non se pose à plus forte raison.

Au vu de la nouvelle organisation qui sera mise en place, l'avant-projet proposait de supprimer la fonction de secrétaire suppléant. La présidence serait assumée par la secrétaire-juriste, laquelle instruit et rédige l'ensemble des décisions de l'AFC. Celle-ci pourra à l'avenir compter sur l'appui d'un juriste, lequel la soutiendra dans l'accomplissement de ses tâches.

Aucun intervenant n'a pris position sur la proposition visant la suppression du poste de secrétaire suppléant dans la nouvelle loi. Cela étant, le poste de secrétaire suppléant ne sera pas maintenu dans la future loi. Il paraît en effet plus pragmatique d'engager un(e) juriste pour soutenir la nouvelle présidente dans la préparation des dossiers et la rédaction des décisions. Cette personne sera un(e) interlocuteur/interlocutrice de choix pour la présidente. L'organisation de l'AFC s'en trouvera également simplifiée dans la mesure où le/la juriste fera partie du personnel du secrétariat de l'AFC et qu'il/elle n'est pas un mandataire externe. Dans la mesure où il/elle consacrera l'ensemble de son temps de travail à la législation en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole, il/elle deviendra un(e) expert(e) dans ces domaines, à l'instar de la future présidente.

3.4. Le rattachement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

Comme mentionné ci-dessus, l'AFC a un statut particulier en raison des domaines spécifiques dont elle a à traiter et des compétences propres qui lui sont attribuées. Elle jouit ainsi d'une autonomie par rapport à l'administration centrale de l'Etat.

Sous l'angle administratif, l'AFC est rattachée administrativement à la Direction en charge de l'agriculture, soit la DIAF. Cela signifie en substance que cette dernière ne peut que surveiller la gestion de l'AFC. Elle ne peut en revanche pas lui donner d'instructions, faute de pouvoir hiérarchique sur elle (cf. art. 5 al. 2 LALDFR; art. 53 al. 1 et art. 61 LOCEA).

Cet élément n'a fait l'objet d'aucune prise de position dans le cadre de la procédure de consultation, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire d'autre commentaire.

3.5. La surveillance de l'Autorité foncière cantonale

3.5.1. Situation actuelle

La surveillance «LDFR» de l'AFC est, elle aussi, assurée par la DIAF, et ce de longue date. Cette surveillance permet uniquement à la DIAF, en application du droit fédéral, de s'opposer par recours devant le Tribunal cantonal à certaines décisions rendues par l'AFC. Aux termes de l'article 83 al. 3 LDFR en effet, «*les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88) contre le refus d'autorisation, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, contre l'octroi de l'autorisation*».

Cette surveillance était, jusqu'il y a quelques années, assurée pour la DIAF sous l'angle technique (examen des dossiers et propositions) par l'intermédiaire d'un mandataire externe à l'administration. A partir de 2013, cette tâche a été reprise par le secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF, puis par le SAINEC. Depuis quelques mois, suite à un manque de ressources au SAINEC, la surveillance est exercée par le secteur juridique de l'IAG, sur délégation de la DIAF.

Des voix se sont élevées à l'encontre du cumul de compétences de surveillance de la DIAF sur l'AFC, ce qui a entraîné l'élaboration d'une variante à ce sujet dans l'avant-projet mis en consultation en 2015. En substance, certains ont parfois émis la crainte que la DIAF, en sa qualité non seulement d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR, mais également au sens de la LOCEA (surveillance relative à la gestion de l'AFC), exerce une influence trop importante sur la formation de la volonté de l'AFC. Ce cumul de compétences aurait pour conséquence de diminuer l'indépendance de l'AFC, ce d'autant plus que son secrétariat est formé de collaborateurs et collaboratrices engagé(e)s par la DIAF. La variante proposée entendait tenir compte de ces critiques en confiant la surveillance de l'AFC au sens de la LDFR à une Direction autre que celle en charge de l'agriculture. L'objectif recherché, comme relevé ci-avant, consistait à garantir l'indépendance de l'AFC par rapport à sa Direction de rattachement «administratif».

Les avis formulés dans le cadre de la procédure de consultation de 2015 au sujet de la surveillance de l'AFC se sont révélés mitigés. En substance, on peut considérer que les intervenants internes à l'Etat se sont déclarés plutôt favorables au *statu quo*, à savoir au cumul de compétences par la DIAF. L'AFC, autorité principalement intéressée à cette question, a relevé ne voir «*aucun inconvénient à ce que l'autorité de recours soit rattachée à une autre Direction*».

3.5.2. Les propositions formulées dans l'avant-projet mis en consultation

Le projet mis en consultation en 2021 ne prévoit pas de confier la surveillance LDFR de l'AFC à une autre autorité. Il a été retenu que la solution actuelle fait ses preuves depuis de nombreuses années et qu'elle donne autant satisfaction à l'AFC qu'à la DIAF. D'autre part, la surveillance de l'AFC nécessite des compétences particulières qui sont réunies au sein de la DIAF.

3.5.3. Avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation

Un seul intervenant s'est interrogé sur la concentration des champs de compétence en mains de la DIAF, «à défaut d'émettre des réserves».

3.5.4. Proposition formulée dans le cadre du présent projet

En définitive, il n'y a pas lieu de confier la surveillance LDFR de l'AFC à une autre autorité. Comme mentionné ci-dessus, cette manière de faire fonctionne et est satisfaisante autant pour l'AFC que pour la DIAF. En particulier, il n'a jamais été constaté un manque d'indépendance de l'AFC vis-à-vis de la DIAF, cette dernière ne lui donnant jamais de directives au sujet du traitement d'un dossier ou d'une pratique à adopter. En outre, depuis l'arrivée de l'actuelle secrétaire-juriste, la DIAF n'a jamais formé de recours contre une décision de l'AFC. L'indépendance de l'AFC n'est ainsi pas remise en cause du fait que la surveillance LDFR est exercée par l'autorité à laquelle elle est rattachée administrativement.

Enfin, il y a lieu de relever que dans le cadre de la fusion du SAgri et de l'IAG, la tâche de surveillance reviendra au secteur juridique de la DIAF.

3.6. La récusation et la prévention des conflits d'intérêts

La question de la récusation et de la prévention des conflits d'intérêts a été largement discutée dans le cadre de l'avant-projet de 2015. L'AFC travaille effectivement dans un domaine très exposé, ce qui implique une grande rigueur dans l'application des règles sur la récusation et également dans la prise, en amont, de mesures visant à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il ressort du rapport de M^{e} Alexis Overney qu'actuellement, la situation est très bonne. Un rappel des règles relatives à la récusation et aux conflits d'intérêts a été fait. Les membres de l'AFC sont particulièrement sensibles et respectueux de ces règles. Il y a dès lors lieu d'être vigilant dans le processus de recrutement et de rendre attentifs les membres et collaborateurs de l'AFC à ces règles. Au vu de ces constatations, il n'est pas nécessaire d'ajouter une disposition topique dans la loi.

Enfin, les articles 21 et suivants du CPJA relatifs à la récusation sont suffisants et s'appliquent à toutes les personnes appelées à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci. La LALDFR renvoie au CPJA en ce qui concerne la procédure et il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions plus précises ou plus restrictives s'agissant des membres et du secrétariat de l'AFC.

Cette question n'a fait l'objet d'aucune prise de position dans le cadre de la procédure de consultation, de sorte qu'elle ne fait pas l'objet d'un commentaire plus large.

3.7. Le traitement des données personnelles

Le présent projet précise les compétences de l'AFC et du/de la président(e). Il est également prévu que les membres de l'AFC pourront prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques.

Dans sa prise de position, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a relevé que cela avait pour conséquence que des données personnelles soient traitées de manière informatique. Une base légale prévoyant ce traitement est nécessaire dans le projet de loi. Cette exigence a été concrétisée à l'article 8.

3.8. Formulation non-sexiste

La procédure de révision de la LALDFR est l'occasion de reformuler l'ensemble du texte légal en respectant l'égalité des genres, conformément aux exigences de l'article 10 alinéa 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL). Certaines dispositions ont ainsi été reformulées de manière non-sexiste.

4. Le commentaire des articles du projet de loi

Article 2

Alinéa 2:

La seule modification consiste en la formulation non-sexiste de la disposition.

Article 4

Alinéa 2:

Cette disposition énumère les tâches de l'AFC, lesquelles découlent directement de l'article 90 al. 1 LDFR. Le présent projet complète l'énumération déjà présente dans la loi avec la lit. e. En effet, l'AFC est également compétente pour rendre des décisions constatant si un domaine agricole constitue ou non une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. Cette compétence est déjà exercée par l'AFC.

Alinéa 3:

Cette disposition précise les compétences de l'AFC lorsqu'elle siège dans sa composition complète, soit avec le/la président(e) et les huit membres (dont le/la vice-président(e)). Comme mentionné ci-dessus, il est fait référence à «la commission» dans ce cas. L'article 4 al. 3 doit être lu en lien avec le nouvel article 4 al. 4 qui prévoit les compétences de la présidence. L'AFC se réunit environ douze fois l'an à raison d'un demi-jour par séance. Elle n'est ainsi pas en mesure de se déterminer sur toutes les requêtes qui lui sont présentées.

L'AFC dispose d'une compétence générale, contrairement au président ou à la présidente qui ne peut décider seul(e) que dans les cas clairs. L'AFC sera ainsi amenée à se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et limites ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques

ou juridiques complexes. En outre, elle est compétente pour décider d'un changement de pratique.

Comme précisé ci-dessus, les membres de l'AFC auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils ou elles pourront librement en prendre connaissance, ce qui leur permet de se tenir informé(e)s sur le travail du président ou de la présidente et l'appréciation que ce dernier ou cette dernière donne aux dossiers qui lui sont soumis.

Alinéa 4:

Comme mentionné ci-avant, cette disposition doit être lue en lien avec l'article 4 al. 3.

Le président ou la présidente est compétent(e) pour rendre seul(e) une décision lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission. Cela concerne les dossiers pour lesquels l'application de la LDFR est claire, n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante. Actuellement, la majorité des décisions de l'AFC sont des décisions présidentielles et cette modification ne devrait pas renverser les statistiques. Il est toutefois important de délimiter clairement les compétences du président ou de la présidente. Cette solution présente l'avantage d'être rationnelle. Le président ou la présidente dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour se déterminer seul(e) lorsque l'hypothèse de l'article 4 al. 4 est réalisée. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision.

Article 5

Il y a lieu de relever, d'emblée, que l'acte de nomination des membres de l'AFC est essentiel pour assurer son indépendance par rapport à sa Direction de rattachement (DIAF) et à l'administration en général.

Actuellement, l'AFC est composée d'un président, de quatre membres et de quatre membres suppléants (soit neuf personnes), tous nommés par le Conseil d'Etat. Sont également nommés par le Conseil d'Etat, sans pour autant être membres avec voix de vote de l'AFC, une secrétaire et deux secrétaires suppléants (soit trois personnes). Au final, ce sont donc douze personnes qui sont nommées par le Conseil d'Etat pour faire fonctionner l'AFC. Les membres suppléants prennent également part aux séances de l'AFC. Leur présence est nécessaire dans la mesure où chacun des actuels membres et membres suppléants prépare les dossiers qui lui sont présentés, procède aux recherches nécessaires et en discute avec les autres. En outre, autant les membres que les membres suppléants effectuent des visions locales et peuvent en faire un rapport détaillé à l'occasion de la séance. Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne plus faire de différence entre ces deux catégories de membres. En outre, il est important de maintenir leur nombre dans la mesure où ils représentent les différentes régions du canton et leurs spécificités et qu'une une diminution du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse de la qualité du travail de l'AFC et un surcroît de travail pour son secrétariat.

Alinéa 1er:

Comme mentionné ci-dessus, la notion de «membre suppléant» est supprimée, de sorte que l'AFC ne comporte plus que des membres ordinaires. Leur nombre reste en revanche inchangé.

L'article 5 du règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC; RSF 122.0.61) prévoit que *les membres des commissions sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Etant donné que l'AFC est appelée à exécuter des tâches très spécifiques, en lien étroit avec l'agriculture et le monde agricole, les milieux agricoles doivent être représentés. Comme à ce jour, deux membres représentent quant à eux les milieux non agricoles. Ils doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires pour intégrer une commission appelée à statuer sur des affaires relatives au droit foncier rural et au bail à ferme agricole.

L'article 5 al. 2 ROFC prévoit encore une exigence de participation équilibrée des hommes et des femmes, ainsi que des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Dès lors, une attention particulière devra être donnée à l'application de cette disposition lors de la nomination des membres de la commission, en tenant compte aussi de la vice-présidence.

Alinéa 2:

Comme exposé ci-avant, l'AFC reste rattachée administrativement à la DIAF, afin notamment d'assurer son indépendance vis-à-vis du SAgri, respectivement de la future section Agriculture de l'IAG.

Alinéa 3:

Comme à l'heure actuelle, il appartiendra au Conseil d'Etat de nommer les membres de l'AFC.

Alinéa 4:

Le Conseil d'Etat nomme également le/la président(e). Dans la mesure où il n'y a plus de secrétaire-juriste, il reviendra au/à la président(e) de s'occuper de la gestion du Secrétariat AFC et de son personnel.

La professionnalisation de la présidence de l'AFC constitue un des éléments majeurs de ce projet. Cette fonction sera occupée par l'actuelle secrétaire-juriste de l'AFC, qui sera alors en mesure de signer ses propres décisions, cette fois-ci

en qualité de présidente. Elle dispose de toutes les compétences nécessaires pour assumer ce rôle et est à même de déterminer quels dossiers doivent être soumis à la commission en application du nouvel article 4 al. 3.

Article 5a

Cette disposition crée la base légale nécessaire permettant aux membres de l'AFC d'avoir accès et de traiter l'ensemble des données relatives aux requêtes qui lui sont soumises. A l'aide de moyens informatiques, ils pourront, en tout temps, prendre connaissance des décisions présidentielles et des dossiers.

Article 6

Alinéa 2:

La nouvelle teneur de cet alinéa s'inspire du texte de l'article 86 al. 2 Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1) qui permet à une autorité de recours collégiale de déléguer les tâches en lien avec l'instruction des recours. Comme l'Autorité foncière cantonale est une autorité administrative collégiale mais non de recours, il faut prévoir la possibilité qu'elle puisse déléguer cette tâche. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle mais elle doit être adaptée à la nouvelle structure de l'AFC proposée dans le présent projet.

En outre, il est nécessaire de préciser qu'un collaborateur ou une collaboratrice de l'AFC peut être chargé de procéder à tâches d'instruction. Actuellement, à titre d'exemple, la collaboratrice technique procède déjà à des inspections des lieux et à l'avenir, le ou la juriste sera également amené à participer à tâches liées à l'instruction, notamment à l'établissement des faits.

Alinéa 3:

Cette nouvelle disposition prévoit que le/la requérant(e) qui présente une requête à l'AFC peut être astreint(e) à verser une avance de frais en vue du paiement des frais d'instruction. L'AFC déterminera de cas en cas si une telle avance est nécessaire mais elle disposera à l'avenir de la base légale pour la réclamer.

Article 7

Alinéa 2:

Actuellement, il est mentionné que, pour le calcul de l'émolument, l'AFC tient compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles. Il est proposé d'élargir les possibilités des modes de calcul en optant pour une formulation potestative. De cette manière, l'AFC pourra tenir compte du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles, mais elle disposera de la base légale nécessaire pour prendre en considération d'autres facteurs et facturer les actes nécessaires à l'instruction du dossier, comme elle le fait déjà en pratique actuellement. Elle sera ainsi habilitée à percevoir des émoluments, notamment pour l'ouverture du dossier, les recherches juridiques, les inspections des lieux, le travail de secrétariat et la rédaction de la décision. Il y a encore lieu de relever que le prix d'acquisition ou la valeur des immeubles ou entreprises agricoles n'est pas pertinent dans chaque dossier. A titre d'illustration, cette information n'entre pas en considération – et n'est même pas connue – dans le cadre de l'examen d'une demande de morcellement, de désassujettissement ou de constatation d'entreprise agricole. Il s'agit dès lors de préciser la loi et de l'adapter à la pratique déjà en vigueur, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble des situations qui se présentent.

5. Les conséquences financières et en personnel

Le présent projet n'entraîne aucune charge financière supplémentaire.

Dans la mesure où la présidence sera assumée l'actuelle secrétaire-juriste, laquelle est une employée de l'Etat, il n'y aura plus lieu de rémunérer un mandataire externe pour assurer cette fonction. Cette économie ainsi que la rémunération du secrétaire suppléant externe qui tombe couvriront la plus grande partie de la rémunération d'un(e) juriste employé(e) à l'Etat qui secondera la nouvelle présidente. Une réallocation de ressources au sein de l'AFC pourrait également permettre de couvrir une partie des ressources nécessaires.

Le tableau suivant démontre même que les dépenses seront légèrement réduites. Celui-ci n'inclut toutefois pas les dépenses relatives à la place de travail.

Dépenses (CHF)	Actuelles	Nouvelles
Moyenne annuelle rémunération du président	23 400.–	
Moyenne rémunération du secrétaire adjoint	27 700.–	
Rémunération d'un juriste 0.40 EPT (classe 22/10)		53 900.–
Réduction des frais de secrétariat (classe 12/10)		-9 300.–
Total	**51 100.–**	**44 600.–**

Enfin, le fait qu'il n'y ait plus que des membres ordinaires et plus de membres suppléants n'a aucune incidence financière sur les dépenses de la commission car, selon la pratique actuelle, les membres ordinaires et les membres suppléants assistent tous aux séances de l'AFC et sont indemnisés en conséquence.

6. L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

7. Développement durable

Le projet est conforme aux principes du développement durable.

8. La soumission aux référendums législatif et financier

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

Botschaft 2015-DIAF-4 8. Februar 2022

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des geltenden kantonalen Ausführungsgesetzes vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Der aktuelle Rahmen 14
1.1. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht 14
1.2. Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr 14
1.3. Stetige Veränderungen im Umfeld 15

2. Die Notwendigkeit des Entwurfs 15
2.1. Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers 15
2.2. Parlamentarische Vorstösse 15
2.3. Gesetzesvorentwurf von 2015 16
2.4. Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV 16

3. Vernehmlassungsverfahren und Folgen, die ihm gegeben wurden 16
3.1. Professionalisierung des Präsidiums der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr 17
3.1.1. Aktuelle Situation 17
3.1.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs 17
3.1.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen 18
3.1.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag 18
3.2. Anzahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder 18
3.2.1. Aktuelle Situation 18
3.2.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs 19
3.2.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen 19
3.2.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag 19
3.3. Die Rolle des stellvertretenden Sekretärs 20
3.4. Zuweisung zur Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft 20
3.5. Die Aufsicht über die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr 20
3.5.1. Aktuelle Situation 20
3.5.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs 21
3.5.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen 21
3.5.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag 21
3.6. Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten 21
3.7. Die Bearbeitung der Personendaten 22
3.8. Sprachliche Gleichbehandlung 22

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs 22

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen 24

6. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 24

7. Nachhaltige Entwicklung 24

8. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum 24

1. Der aktuelle Rahmen

1.1. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist in sechs Titel gegliedert. Der 1. Titel behandelt die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Drei Titel befassen sich mit dem materiellen bäuerlichen Bodenrecht: Mit den Bestimmungen zu den privatrechtlichen Beschränkungen (2. Titel) und zu den öffentlich-rechtlichen Beschränkungen (3. Titel) hinsichtlich des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sowie mit den Bestimmungen bezüglich der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (4. Titel). Das formelle bäuerliche Bodenrecht ist Gegenstand des 5. Titels. Dieser enthält die Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Der 6. Titel behandelt die Schlussbestimmungen.

Das BGBB lässt dem kantonalen Gesetzgeber nur wenig Handlungsspielraum. Wenn ein solcher Handlungsspielraum unter dem Gesichtspunkt des materiellen Rechts besteht, wird dies in den Bestimmungen des Bundes ausdrücklich erwähnt. Dieser Spielraum besteht im Wesentlichen bei der Wahl, die der kantonale Gesetzgeber hinsichtlich des Geltungsbereichs des BGBB (Art. 5 und 7 BGBB) treffen kann. Zudem ist es in erster Linie Aufgabe des kantonalen Gesetzgebers, die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit das formelle bäuerliche Bodenrecht, der Titel 5 des BGBB, ausgeführt werden kann (Verfahren, Rechtsschutz).

1.2. Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr

Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr (BGV) wurde 1952, also vor siebzig Jahren, durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes eingesetzt. Später wurden der BGV durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse neue Befugnisse im Bereich der Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse übertragen.

Gegenwärtig sind der Status und die Befugnisse der BGV im Ausführungsgesetz vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) und im Ausführungsgesetz vom 24. Februar 1987 zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (AGLPG) verankert. Nach den gesetzlichen Befugnissen, die sich aus diesen beiden Gesetzestexten herleiten, ist sie vor allem dafür zuständig, über Fragen administrativer Natur, die dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht unterstehen, zu entscheiden.

Was ihren Status betrifft, so geht aus den Botschaften zu diesen verschiedenen Gesetzen im Wesentlichen hervor, dass der Gesetzgeber der BGV aufgrund der speziellen Bereiche, mit denen sie sich befasst, und ihrer Befugnisse von Anfang an eine Sonderstellung einräumen wollte. Es wird ihr daher ein Autonomiestatus gegenüber der Verwaltung eingeräumt. Die BGV ist somit nur administrativ einer Direktion des Staatsrats, im vorliegenden Fall ist dies gegenwärtig die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), zugewiesen. Diese administrative Zuweisung bedeutet, dass die ILFD keinerlei Entscheidungsbefugnis bei den von der BGV behandelten Dossiers hat. Sie kann lediglich ihre Geschäftsführung kontrollieren (s. Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1)). Um den Willen des Gesetzgebers zu respektieren und der BGV die grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung einzuräumen, wurden für ihre Bildung hauptsächlich verwaltungsexterne Mitglieder beigezogen, die die Bereiche und das «Gebiet», in denen die BGV Entscheide fällen muss, gut kennen.

Die BGV besteht aus fünf Mitgliedern (Präsidium inbegriffen) und vier Ersatzmitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Wenn sie in dieser Zusammensetzung tagt, wird sie als «die Kommission» bezeichnet, weshalb in dieser Botschaft dieser Begriff verwendet wird. Die Mitglieder üben diese Tätigkeit nebenamtlich aus. Die BGV lässt sich daher in gewissem Sinne mit einem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht, das zwei Gesetze anwenden muss, vergleichen. Sie entscheidet nach freiem Ermessen, und gegen ihre Entscheide kann beim Kantonsgericht bzw. beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden.

Die Dossiers, die von der BGV behandelt werden, sind sehr zahlreich, und obwohl diese Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben über eine grösstmögliche Unabhängigkeit verfügen muss, so könnte sie nicht funktionieren ohne eine ständige juristische, fachliche und administrative Unterstützung. Deshalb steht ihr ein ständiges Sekretariat zur Seite. Dieses behandelt sämtliche Dossiers, von ihrer Erfassung bis zur Ausarbeitung der definitiven Entscheidentwürfe. Es wird der BGV vom Generalsekretariat der ILFD zur Verfügung gestellt.

Die Genehmigungsentscheide der BGV können namentlich von der Staatsrätin oder dem Staatsrat, die oder der der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirt-

schaft vorsteht, angefochten werden. Dies tut sie oder er nicht als Direktion, der die Kommission zugewiesen ist (Art. 53 Abs. 1 SVOG) und die ihre Geschäftsführung kontrollieren kann, sondern in ihrer (zweiten) Funktion als Aufsichtsbehörde der BGV im Sinne des BGBB. Bis noch vor ein paar Jahren wurde diese Aufgabe einem unabhängigen Rechtsanwalt übertragen. Nach der Pensionierung dieses Auftragnehmers wurde sie dem rechtlichen Sektor der ILFD anvertraut, insbesondere aus ökonomischen Gründen. Während mehreren Jahren wurde diese Aufgabe vom Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) wahrgenommen und seit ein paar Monaten nun vom Rechtsdienst des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG) im Auftrag der ILFD.

Da die BGV ein unabhängiges Vollzugsorgan des Gesetzes ist, unterstehen ihre Entscheide nur der richterlichen Überprüfung auf kantonaler und auf Bundesebene. Diese letzte Instanz auf Bundesebene ermöglicht eine national einheitliche Anwendung der betreffenden Gesetze, auch wenn, wie in allen anderen Rechtsbereichen, die Praxis der kantonalen Behörden im Rahmen des Ermessens, über das sie verfügen, variieren kann.

1.3. Stetige Veränderungen im Umfeld

Seit dem Inkrafttreten des AGBGBB im Jahr 1994, und erst recht seit 1952, hat sich die Kantonsverwaltung stark verändert und das Personal hat sich den neuen rechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen angepasst. Das Tempo der Strukturveränderungen hat sich ebenfalls enorm verschärft. Die BGV muss Entscheide immer schneller treffen, um insbesondere den Hauptakteuren des BGBB, den Bäuerinnen und Bauern, zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen namentlich durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden. Dies muss berücksichtigt werden.

2. Die Notwendigkeit des Entwurfs

2.1. Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers

Insgesamt ist die Anzahl der von der BGV getroffenen Entscheide in Anwendung des BGBB (Kommission und Präsidentin oder Präsident zusammen) seit 1994 gestiegen. So hat die BGV beispielsweise im Jahr 1995 475 Entscheide getroffen, 561 Entscheide im Jahr 2000, 538 Entscheide im Jahr 2005, 586 Entscheide im Jahr 2010 und 649 im Jahr 2015. 2020 hat die BGV 576 neue Dossiers erfasst. Die Kommission behandelt durchschnittlich 10 bis 15 Dossiers pro Sitzung, also rund 150 Gesuche pro Jahr. Diese Statistiken zeigen jedoch weder die ganze Korrespondenz auf, die von der BGV behandelt wird, noch die zahlreichen Telefonanrufe der Kundschaft, die Auskünfte oder Ratschläge benötigt.

Das Personal des Sekretariats der BGV entspricht momentan 2,6 VZÄ. Dieses Personal ist zwar formell ins Personal des Generalsekretariats der ILFD integriert, aus den zuvor erwähnten Unabhängigkeitsgründen nimmt es jedoch keine Aufgaben des Generalsekretariats wahr. Es arbeitet ausschliesslich für die BGV, insbesondere ihr Präsidium. Es braucht organisatorische Massnahmen, um es der BGV und insbesondere dem Sekretariat zu ermöglichen, ihre Aufgaben weiterhin zu erfüllen und die gegenwärtige Qualität der Leistungen sicherzustellen oder sogar weiter zu verbessern.

Aufgrund dieses Anstiegs wurden bereits organisatorische Lösungen gefunden (wie die Schaffung einer Website, das Erstellen von Gesuchsformularen, die Beschränkung der Anzahl Ortsbesichtigungen und die Erhöhung der Anzahl Präsidialentscheide im Vergleich zu den Entscheiden der Kommission im Plenum). So konnte die Dossierflut vorerst bewältigt werden.

2.2. Parlamentarische Vorstösse

In vier parlamentarischen Vorstössen haben sich Grossräte im Wesentlichen über die Arbeitsweise der BGV erkundigt: 2005 (QA 805.05 / Michel Losey – Arbeit der Behörde für Grundstückverkehr), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd: Zuständigkeiten und Aufsicht der Behörde für Grundstückverkehr), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet: Golfplatz Pont-la-Ville – Kontrolle der Pachtzinse durch die Behörde für Grundstückverkehr) und 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr).

In den Antworten des Staatsrats auf die schriftlichen Anfragen werden keine Probleme bei der Arbeitsweise der BGV erwähnt. Die Art dieser Fragen hat den Staatsrat jedoch veranlasst, die Überlegungen auszuweiten und zu prüfen, ob nebst den von der BGV bereits selbst gemachten Verbesserungen nicht auch die eigentliche Struktur dieser Kommission überprüft werden sollte. Er hat der ILFD daher den Auftrag gegeben, einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht zu erstellen, mit dem Ziel, das AGBGBB anzupassen. Dies insbesondere in Bezug auf die Vorschriften zur Zusammensetzung der BGV sowie die Vorschriften bezüglich der Organisation des Sekretariats. Die ILFD wurde ebenfalls beauftragt, wenn möglich Regeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der BGV und für die Mitglieder der Kommission bezüglich der Unvereinbarkeit von Ämtern vorzuschlagen.

Am 3. Juni 2017 reichte schliesslich Grossrätin Solange Berset beim Staatsrat eine Anfrage ein (QA 2017-CE-125: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr), in der es erneut um die Arbeitsweise der BGV ging.

In seiner Antwort vom 19. September 2017 hielt der Staatsrat fest, dass wiederkehrende Probleme bei der Anwendung der Ausstandspflicht ans Licht gebracht wurden, wie auch bei der Art und Weise, wie die Ausstände dann tatsächlich eingehal-

ten wurden. Auch seien Unvereinbarkeitsprobleme zutage getreten. Schliesslich wies der Staatsrat auch darauf hin, dass die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung nicht übereinstimmend waren. Es wurde daher beschlossen, den Gesetzesentwurf in enger Zusammenarbeit mit der neuen Behörde für Grundstückverkehr bzw. ihrem Präsidenten zu überarbeiten, um die Organisation tiefgreifender anzupassen. Dieser Prozess konnte nicht vor der Bezeichnung der neuen Kommission im Juli 2017 gestartet werden.

2.3. Gesetzesvorentwurf von 2015

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu sind vom 8. Juli bis am 21. September 2015 in die externe Vernehmlassung gegeben worden. Von der grossen Mehrheit der, vor allem externen, Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Im Bemühen, die Arbeit der BGV weiter zu rationalisieren und Mittel zu sparen, war vorgeschlagen worden, die Anzahl Kommissionsmitglieder (und Ersatzmitglieder) zu reduzieren. Der Vorentwurf sah daher eine Änderung der Kommission der BGV vor. Diese sollte eine Präsidentin oder einen Präsidenten, eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten und drei weitere Mitglieder umfassen, wie dies gegenwärtig der Fall ist, die alle vom Staatsrat ernannt würden. Es sollten jedoch nur noch zwei Ersatzmitglieder bezeichnet werden, um die Verhandlungsfähigkeit an den Sitzungen zu gewährleisten. Es wurde präzisiert, dass letztere jedoch nicht mehr in jedem Fall einberufen würden, sondern lediglich, um abwesende Mitglieder zu vertreten, wie das für Ersatzmitglieder üblich ist. Es war im Übrigen vorgesehen, dem Präsidenten, der gegenwärtig nahezu 80 % der Entscheide der BGV unterzeichnet, die Möglichkeit einzuräumen, seine Befugnisse an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten zu delegieren. Die organisatorischen Details sollten gegebenenfalls auf dem Reglementsweg präzisiert werden.

Zudem war vorgeschlagen worden, dass die Sekretärin oder der Sekretär der BGV, die Juristin bzw. der Jurist sein muss, das Vizepräsidium übernehme, um grössere Effizienz und einen Zeitgewinn bei der Behandlung der einfachsten Dossiers zu erreichen.

Schliesslich wollte der Staatsrat die Unabhängigkeit der Mitglieder er BGV auf Dauer gewährleisten. Er schlug daher vor, für die Frage der Dauer des Amtes ausdrücklich auf die einschlägige Gesetzgebung in diesem Bereich zu verweisen. Das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter sieht im Wesentlichen eine Ernennung für eine Amtsdauer von fünf Jahren vor, mit einer Beschränkung auf höchstens drei Amtsperioden (s. Art. 2 und 3 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter; SGF 122.8.2). Für das Vizepräsidium sollte jedoch eine Ausnahme vorgesehen werden, da dieses aus dem Sekretariat der BGV hervorgeht.

Wie weiter oben erwähnt, wurde der Vorentwurf in eine externe Vernehmlassung gegeben. Da die Ergebnisse der 2015 lancierten Administrativuntersuchung abgewartet werden mussten, wurde dieser letztendlich nicht abgeschlossen.

2.4. Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs eines neuen AGBGBB war die BGV Gegenstand einer Administrativuntersuchung zu ihrer Arbeitsweise. Diese Untersuchung erfolgte aufgrund: 1) gewisser Elemente, über die Ruedi Schläfli in seiner Anfrage QA 2014-CE-84 berichtete und die weiter oben erwähnt sind, und 2) einiger Beschwerden von Personen, die erklärten, unzufrieden mit der BGV zu sein.

Aus diesen Gründen schien es, zumal der Prozess zur Totalrevision des AGBGBB aufgegleist war, angebracht, im Detail zu überprüfen, ob in der Untersuchung reformwürdige Elemente festgestellt werden könnten, die bei den vorbereitenden Arbeiten nicht erwähnt worden waren.

Der Totalrevisionsprozess wurde somit ausgesetzt, bis die Ergebnisse der Untersuchung bekannt waren. Der Untersuchungsbericht wurde am 29. Februar 2016 vorgelegt.

Als Erstes geht daraus im Wesentlichen hervor, dass «*die BGV und ihr Sekretariat gut und schnell arbeiten. Es gibt keine Verspätung und nur sehr wenig Beschwerden. Bei den wenigen Beschwerden, die eingereicht werden, werden die Entscheide der BGV zumeist bestätigt.*» Die Untersuchung brachte jedoch Probleme bei der Arbeitsweise in Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausstandspflicht zutage und was die Art und Weise betrifft, wie Ausstände anschliessend tatsächlich eingehalten werden, sowie Unvereinbarkeiten.

Angesichts dieser Elemente beschloss der Direktor ILF, das Projekt zur Anpassung des AGBGBB erneut aufzunehmen und allgemeine Überlegungen zur Arbeitsweise der BGV zu lancieren. Dazu wurde ein verwaltungsexterner Auftragnehmer ernannt. Der in Freiburg tätige Rechtsanwalt Alexis Overney wurde damit beauftragt, die Arbeitsweise der BGV zu untersuchen und aufgrund seiner Feststellungen allfällige Vorschläge zu formulieren.

3. Vernehmlassungsverfahren und Folgen, die ihm gegeben wurden

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vom 22. September 2021 bis am 22. November 2021 in eine externe Vernehmlassung gegeben. Von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen. Im Folgenden werden

die wichtigsten im Gesetzesvorentwurf vorgeschlagenen Änderungen präsentiert und die verschiedenen Stellungnahmen und die ihnen gegebene Folge werden diskutiert.

3.1. Professionalisierung des Präsidiums der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr

3.1.1. Aktuelle Situation

Bis anhin hat der Präsident seine Tätigkeit stets nebenamtlich ausgeübt. Die Kriterien für seine Ernennung sind im Gesetz nicht vorgesehen. Das Gesetz schreibt insbesondere nicht vor, dass er über juristische Kenntnisse verfügen muss. Der aktuelle Präsident ist ausgebildeter Rechtsanwalt. Eine angemessene Prüfung der Dossiers ist somit gewährleistet. Der Präsident ist jedoch nicht unbedingt Spezialist für bäuerliches Bodenrecht und verfügt nicht immer über die nötige Zeit, um sich darin zu spezialisieren, zumal sein Mandat als Präsident ein Nebenamt ist. Er stützt sich daher regelmässig auf die Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Rund 80 % der Verfügungen der BGV erlässt der Präsident alleine, auf Vorschlag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Dies birgt jedoch gewisse Schwierigkeiten. Da der Präsident seine Tätigkeit nebenamtlich ausübt, verfügt er erstens nicht über die nötige Zeit, um jede Verfügung zu kontrollieren. Sein Urteil beruht somit auf dem Vertrauen, das er in die Arbeit der Sekretärin mit juristischer Ausbildung und der technischen Sachbearbeiterin hat. Ausserdem sind die Kriterien, aufgrund derer bestimmt wird, ob ein Dossier in die Zuständigkeit des Präsidenten oder der Kommission fällt, unklar, und liegen ausschliesslich im Ermessen der Sekretärin mit juristischer Ausbildung. Es handelt sich jedoch um eine heikle Entscheidung, zumal ein scheinbar harmloses Dossier wichtige Elemente enthalten kann, die der ganzen Kommission unterbreitet werden sollten.

3.1.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sieht vor, das Präsidium der BGV der Sekretärin mit juristischer Ausbildung oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen. Diese Lösung scheint pragmatischer, insofern als die gegenwärtige Sekretärin mit juristischer Ausbildung ihre eigenen Entscheide als Präsidentin unterschreiben könnte. Wie weiter oben erwähnt, verfügt diese Person heute über alle erforderlichen Fachkenntnisse, um diese Funktion wahrzunehmen, und beherrscht die Materie. Da sie ihre Tätigkeit hauptberuflich ausübt, ist zudem ihre gesamte Arbeitszeit der Behandlung der Dossiers der BGV gewidmet. Auf diese Weise hat sie einen Gesamtüberblick über die Verfahren und Problemstellungen in den Bereichen des bäuerlichen Bodenrechts und der landwirtschaftlichen Pacht. Sie würde im Übrigen jedes Dossier weiterhin dahingehend beurteilen, ob es der Kommission unterbreitet werden muss. Das Präsidium der BGV würde dadurch gestärkt und die Arbeit der Sekretärin mit juristischer Ausbildung besser anerkannt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass in anderen Institutionen mit Entscheidbefugnissen deren Präsidentinnen oder Präsidenten Entscheide fällen, das Amt des Präsidiums eine hauptberufliche Tätigkeit darstellt. Man denke beispielsweise an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder die Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr.

Im Vorentwurf wird hervorgehoben, dass diese Lösung keine zusätzlichen Kosten verursachen würde. Das Präsidium wird von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung der BGV wahrgenommen, die oder der vom Staat entlöhnt wird. Die bis anhin für den Präsidenten entrichteten Beträge könnten so für eine fachliche oder juristische Unterstützung eingesetzt werden, die es aufgrund des Anstiegs der Dossiers braucht.

Aus diesen Gründen und in Anbetracht der Tatsache, dass gegenwärtig in Anwendung von Artikel 4 Abs. 3 AGBGBB nahezu 80 % der Entscheide auf Antrag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung vom Präsidenten allein gefällt werden, ist es unerlässlich, seinen Zuständigkeitsbereich besser einzugrenzen. Gegenwärtig ist es üblich, dass man bei einer «Standard-Verfügung» davon ausgeht, dass sie von geringer Bedeutung ist. Es handelt sich dann um eine Standardverfügung, wenn sie alltäglichen Elementen gehorcht. Im Zweifelsfall, wenn es sich um ein heikles Geschäft oder um eine Grundsatzfrage handelt, wird der Fall der Kommission unterbreitet. Dasselbe gilt, wenn das Geschäft aus landwirtschaftlicher Sicht einer speziellen Prüfung unterzogen werden muss. Dies ist insbesondere beim höchstzulässigen Preis für ein landwirtschaftliches Gewerbe der Fall, oder beim Preis von Gebäuden, selbst wenn es sich nicht um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt. Die Rolle der technischen Sachbearbeiterin ist in diesem Zusammenhang entscheidend.

Die Präsidentin oder der Präsident muss nur in jenen Fällen allein entscheiden können, in denen die Geschäfte nicht der Kommission unterbreitet werden müssen. Die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten kann gegenüber jener der Kommission, die über eine allgemeine Kompetenz verfügt, als Restkompetenz eingestuft werden. Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet dann, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, also wenn eine eindeutige Situation vorliegt. Sie oder er ist auch zuständig, wenn es sich um einen Fall von geringer Bedeutung handelt und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht.

Die Kommissionsmitglieder werden Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Mit Hilfe von IT-Mitteln wer-

den sie jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können. Die Einführung dieser Informatiklösung ist für Ende 2022 vorgesehen. Sie ermöglicht es der Kommission, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

3.1.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützte den Vorschlag, das Präsidium der Sekretärin oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen.

Nur ein Vernehmlassungsteilnehmer verlangte, die Stelle der Präsidentin oder des Präsidenten zu stärken. Seiner Meinung nach muss diese Stelle unbedingt aufrechterhalten und, falls nötig, aufgewertet werden, damit die betroffene Person über ausreichend Zeit verfügt, um diese wichtige und herausfordernde Aufgabe wahrzunehmen. Wie jede andere Gerichtsbehörde bräuchte auch die BGV eine Magistratsperson an ihrer Spitze, weshalb er darauf hinweist, dass es nicht sinnvoll wäre, wenn das Präsidium von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung ausgeübt würde. Es handle sich hierbei um zwei verschiedene Funktionen und es wäre nicht zweckdienlich, die ganze Macht einer einzigen Person zu übertragen, die entscheiden und die Entscheide verfassen würde.

Ein anderer Vernehmlassungsteilnehmer war erstaunt darüber, dass das Präsidium der BGV von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung ausgeführt werden soll, und fragte sich, ob es wirklich notwendig sei, zusätzlich zur Präsidentin oder zum Präsidenten eine Sekretärin oder einen Sekretär mit juristischer Ausbildung zu ernennen.

3.1.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Der dem Grossen Rat unterbreitete Vorschlag berücksichtigt die im Rahmen des externen Vernehmlassungsverfahrens geäusserten Bemerkungen.

Der Vorschlag, das Präsidium der Sekretärin oder dem Sekretär mit juristischer Ausbildung zu übertragen, wurde, wie bereits erwähnt, mit einer Ausnahme von allen Vernehmlassungsteilnehmern gut aufgenommen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es notwendig ist, eine Sekretärin oder einen Sekretär mit juristischer Ausbildung zu ernennen, die oder der automatisch das Präsidium übernimmt, oder ob es genügt, eine Präsidentin oder einen Präsidenten zu ernennen. Es wurde entschieden, dass diese doppelte Nomination nicht notwendig ist. Es ist sinnvoll, das Präsidium der aktuellen Sekretärin mit juristischer Ausbildung zu übertragen, aber es ist nicht notwendig, dass diese Person zwei verschieden Funktionen ausübt, die sich faktisch überschneiden. Mit dieser Lösung kann das Präsidium gestärkt werden, das von einer Person ausgeübt wird, die ihre gesamte Arbeitszeit diesem Thema widmet und über umfangreiche Kenntnisse im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts und der landwirtschaftlichen Pacht verfügt. Da die Funktion der Sekretärin oder des Sekretärs mit juristischer Ausbildung aufgehoben wird, muss im Gegenzug vorgesehen werden, dass die Präsidentin oder der Präsident das Sekretariat leitet. Dies erscheint insofern logisch, als die Präsidentin oder der Präsident einen Gesamtüberblick über die Dossiers und die laufenden Verfahren hat. Sie oder er kennt die Bedürfnisse des Sekretariats und kann eine geeignete Organisation einrichten, so wie es derzeit die Sekretärin mit juristischer Ausbildung tut.

Das bedeutet jedoch nicht, dass das Präsidium über uneingeschränkte Befugnisse verfügt. Die Verteilung der Zuständigkeiten, wie sie in dem in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf vorgeschlagen wurde, bleibt unverändert, und die Präsidentin oder der Präsident entscheidet allein, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der BGV beruht. Die Mitglieder der BGV werden mithilfe von IT-Mitteln jederzeit von sämtlichen Präsidialentscheiden Kenntnis nehmen können und sie können das Präsidium ersuchen, ihnen einzelne Dossiers zu unterbreiten.

In diesem Rahmen hat sich die Frage der Amtszeitbeschränkung der Präsidentin oder des Präsidenten gestellt. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 und 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter ist die Amtszeit der Mitglieder der ständigen Kommissionen auf drei Amtsperioden von je fünf Jahren begrenzt. Diese Beschränkung gilt jedoch nicht für Beamte, welche aufgrund ihrer Funktion ernannt sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Nebenämter), was auf die Präsidentin oder den Präsidenten der BGV zutrifft.

3.2. Anzahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder

3.2.1. Aktuelle Situation

Im geltenden AGBGBB ist folgende Zusammensetzung für die BGV vorgesehen: Eine Präsidentin oder ein Präsident, vier weitere Mitglieder (darunter die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident) und vier Ersatzmitglieder. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Die Mitglieder der BGV, Ersatzmitglieder eingeschlossen, wurden bis jetzt so ausgewählt, dass nicht nur möglichst alle Bezirke des Kantons vertreten waren, sondern auch die verschiedenen Sektoren der kantonalen Landwirtschaft. Diese Zusammensetzung wurde als notwendig erachtet, namentlich damit die häufig unterschiedlichen Standpunkte zur Landwirtschaft an den Sitzungen einander gegenübergestellt werden können. In Anbetracht der aktu-

ellen Zusammensetzung der Kommission ist die Vertretung der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Kreise sowie der verschiedenen Bezirke des Kantons gewährleistet.

Seit jeher werden nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Ersatzmitglieder vom Präsidenten zu den Sitzungen einberufen, dies, so scheint es, hauptsächlich mit dem Ziel, bei allen Kommissionssitzungen die Verhandlungsfähigkeit zu erreichen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission bei ihren Sitzungen (ungefähr 12-mal pro Jahr) bis zu neun Mitglieder zählen könnte. Dazu kommen noch der stellvertretende Sekretär, die Sekretärin mit juristischer Ausbildung und die technische Sachbearbeiterin, also insgesamt 12 Personen.

3.2.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs

Im Vorentwurf wird darauf hingewiesen, dass die Kommissionsmitglieder im Jahr 2020 114 Ortsbesichtigungen vorgenommen haben und 148 im Jahr 2019. Eine Reduktion der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass weniger Ortsbesichtigungen durchgeführt werden können und die Qualität der Dossiers nachlässt, oder aber, dass die Arbeitsbelastung des Sekretariats der BGV drastisch zunimmt. Zudem ist anerkannt, dass jedes der Mitglieder der Kommission, die aus verschiedenen Gebieten und landwirtschaftlichen Regionen stammen, wichtiges und notwendiges Fachwissen beisteuert. Mit einer ungenügenden Mitgliederzahl würde sich die Instruktion der Dossiers verzögern, da die Ortsbesichtigungen nicht innert einer angemessenen Frist erfolgen könnten. Die BGV muss ihre Entscheide jedoch immer schneller treffen, um insbesondere den Bäuerinnen und Bauern zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden.

Der Vorentwurf sieht daher vor, den Begriff der «Ersatzmitglieder» zu streichen, damit die Kommission nur noch aus ordentlichen Mitgliedern besteht. Gegenwärtig nehmen die Ersatzmitglieder bereits an den Sitzungen der BGV teil, jedoch ohne Entscheidungskompetenz. Sie beteiligen sich auch an den Diskussionen mit den ordentlichen Mitgliedern und tragen Kenntnisse und Sichtweisen bei, die unbedingt erforderlich sind. Zudem hat die Zusammensetzung der Kommission zur Folge, dass die Entscheide der BGV in landwirtschaftlichen Kreisen gut akzeptiert sind. Die Entscheidfindung wird sich daher in der Realität trotz geändertem Status der Ersatzmitglieder nicht verändern. Aus diesen Gründen ist es nicht mehr gerechtfertigt, zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden.

3.2.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen

Im Rahmen der Vernehmlassung begrüssten zwei Teilnehmer die Aufhebung der Unterscheidung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern. Die BGV hebt hervor, dass die Dossiers unter allen Mitgliedern diskutiert werden, was eine Stärke der Kommission darstellt. Angesichts des Arbeitsaufkommens und der Besonderheiten jeder Region ist es gerechtfertigt, ausschliesslich von ordentlichen Mitgliedern zu sprechen. Es ist wesentlich, dass diese mit den getroffenen Entscheiden vertraut sind und sich einbezogen fühlen. Die BGV hält es im Übrigen für notwendig, die Anzahl der Mitglieder beizubehalten. Diese muss hoch genug sein, um eine gerechte Aufteilung der Ortsbesichtigungen sicherzustellen. Zudem repräsentieren die Mitglieder die verschiedenen Arten der Landwirtschaft (Flachland, Gebirge, Gemüsebau usw.) und Regionen des Kantons. Die BGV ist ausserdem der Ansicht, dass die Verhandlungsfähigkeit im Gesetz festgehalten werden sollte.

Es stellte sich auch die Frage, ob eine Vertreterin oder ein Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) in die Kommission ernannt werden sollte, da die Gemeinden einen Teil der Eigentümer von landwirtschaftlichen Grundstücken ausmachen.

3.2.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Infolge der positiven Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wurde beschlossen, den Vorschlag beizubehalten, dass die aktuelle Anzahl der Mitglieder beibehalten werden soll, d. h. acht zusätzlich zum Präsidium, darunter zwei Mitglieder, die die nichtlandwirtschaftlichen Kreise vertreten, und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident. Auf diese Art kann die Kommission möglichst repräsentativ sein und die notwendigen Ortsbesichtigungen innerhalb von vernünftigen Fristen vornehmen.

Der Begriff der «Ersatzmitglieder» wird ebenfalls aufgehoben. Wie bereits erwähnt, ist diese Unterscheidung nicht mehr gerechtfertigt, und auf diese Weise können alle Kommissionsmitglieder an den Diskussionen teilnehmen und am Schluss abstimmen. Die Entscheidfindung wird trotz geändertem Status der Ersatzmitglieder nicht komplizierter.

Die Kommission verfügt über allgemeine Kompetenz, während die Präsidentin oder der Präsident nur dann zuständig ist, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind. Dies bedeutet insbesondere, dass die Kommission dann entscheidet, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder schwierige Fälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen oder wenn es sich um politisch sensible Elemente handelt. Zudem muss die Präsidentin oder der Präsident das

Dossier der Kommission unterbreiten, wenn sie oder er eine bis anhin geltende Praxis zu ändern beabsichtigt.

Der Vorschlag, im neuen Gesetz die Verhandlungsfähigkeit zu präzisieren, ist nicht weiter zu verfolgen. Da die BGV eine Kommission des Staates ist, untersteht sie dem Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR). Artikel 14 ff. KomR behandeln die Arbeitsweise der Kommissionen und Artikel 20 KomR gibt die Verhandlungsfähigkeit an. Es ist nicht gerechtfertigt, von dem im KomR vorgesehenen Vorgehen abzuweichen und es ist nicht notwendig, den Wortlaut von Artikel 20 KomR zu übernehmen. Dies wäre eine Doppelspurigkeit und im Falle einer Revision des KomR droht ein Wiederspruch.

Schlussendlich zeigte eine Überprüfung auch, dass es nicht gerechtfertigt ist, eine Vertreterin oder einen Vertreter des FGV in die Kommission zu ernennen. Die Gemeinden sind zwar Eigentümer von landwirtschaftlichen Grundstücken, die dem BGBB unterstellt sind, und verpachten ihre Gemeindeparzellen an Landwirte. Aber Artikel 1 Absatz 1 BGBB sieht vor, dass dieses Gesetz im Wesentlichen bezweckt, das bäuerliche Grundeigentum – namentlich Familienbetriebe – zu fördern, die Stellung des Selbstbewirtschafters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke zu stärken und übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen. Es muss daher festgestellt werden, dass das BGBB die Landwirtschaft und die Bewirtschafter schützen will, und nicht die Grundeigentümer als solche. Es ist also nicht gerechtfertigt, einem Mitglied des FGV einen Sitz in der Kommission zu gewähren, da die Gemeinden keine landwirtschaftlichen Bewirtschafter sind.

3.3. Die Rolle des stellvertretenden Sekretärs

Nach Artikel 5 Abs. 4 AGBGBB wird das Sekretariat der BGV von einer Sekretärin oder einem Sekretär und zwei stellvertretenden Sekretärinnen oder Sekretären geführt. Für die französischsprachigen Geschäfte wird das juristische Sekretariat derzeit von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung sichergestellt, der stellvertretende Sekretär tut dies für die Geschäfte auf Deutsch. Beide werden von einer technischen Sachbearbeiterin, einer ausgebildeten Agraringenieurin, unterstützt. Diese Funktion bleibt unverändert bestehen. Gegenwärtig hat ein externer Auftragnehmer das Amt des stellvertretenden Sekretärs inne. Er ist Rechtsanwalt, deutschsprachig und übt diese Funktion in einem Pensum von 10–20 % aus.

Der aktuelle stellvertretende Sekretär erfüllt seine Aufgabe zur Zufriedenheit. Er hat jedoch bereits die Absicht geäussert, dieses Engagement nicht weiterführen zu wollen. Es stellt sich daher umso mehr die Frage, ob dieses Amt beibehalten werden soll oder nicht.

Angesichts der neuen Organisation, die eingeführt wird, wurde im Vorentwurf vorgeschlagen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs aufzuheben. Das Präsidium wird von der Sekretärin mit juristischer Ausbildung wahrgenommen werden, die sämtliche Entscheide der BGV instruiert und verfasst. Sie wird in Zukunft bei der Ausführung dieser Aufgaben von einer Juristin oder einem Juristen unterstützt werden.

Keine der Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zu dem Vorschlag geäussert, die Stelle der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs im neuen Gesetz aufzuheben. Die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs wird daher im zukünftigen Gesetz nicht aufrechterhalten. Es scheint pragmatischer zu sein, eine Juristin oder einen Juristen anzustellen, die oder der die neue Präsidentin bei der Vorbereitung der Dossiers und der Verfassung der Entscheide unterstützt. In dieser Person wird die Präsidentin einen idealen Ansprechpartner haben. Insofern als die Juristin oder der Jurist zum Personal der BGV zählen wird und nicht mehr eine externe Auftragnehmerin ist, wird auch die Organisation der BGV vereinfacht. Weil diese Person ihre ganze Arbeitszeit der Gesetzgebung im Bereich bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht widmen wird, wird sie eine Expertin auf diesem Gebiet, genau so, wie es die zukünftige Präsidentin ist.

3.4. Zuweisung zur Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

Wie weiter oben erwähnt, kommt der BGV aufgrund der speziellen Bereiche, mit denen sie sich befasst, und ihrer Befugnisse eine Sonderstellung zu. Sie geniesst einen autonomen Status gegenüber der Zentralverwaltung des Staates.

Aus administrativer Sicht ist die BGV der für die Landwirtschaft zuständigen Direktion, also der ILFD, administrativ zugewiesen. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass letztere nur die Geschäftsführung der BGV beaufsichtigen kann. Sie kann ihr hingegen keine Anweisungen geben, da sie keine Dienstaufsicht über sie ausübt (s. Art. 5 Abs. 2 AGBGBB; Art. 53 Abs. 1 und Art. 61 SVOG).

Dieser Aspekt gab im Vernehmlassungsverfahren keinen Anlass zu einer Stellungnahme, sodass nicht weiter darauf eingegangen werden muss.

3.5. Die Aufsicht über die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr

3.5.1. Aktuelle Situation

Die Aufsicht «BGBB» über die BGV wird ebenfalls von der ILFD wahrgenommen, und dies schon seit Langem. Diese Aufsicht erlaubt nur der ILFD, in Anwendung des Bundes-

rechts gewisse Entscheide der BGV beim Kantonsgericht anzufechten. Artikel 83 Abs. 3 BGBB besagt Folgendes: «*Gegen die Verweigerung der Bewilligung können die Vertragsparteien, gegen die Erteilung der Bewilligung die kantonale Aufsichtsbehörde, der Pächter sowie Kaufs-, Vorkaufs- oder Zuweisungsberechtigte bei der kantonalen Beschwerdeinstanz (Art. 88) Beschwerde führen*».

Diese Aufsicht wurde von der ILFD bis vor wenigen Jahren aus fachlicher Sicht (Prüfung der Dossiers und Vorschläge) von einem verwaltungsexternen Auftragnehmer sichergestellt. Ab 2013 wurde diese Aufgabe von der Rechtsabteilung des Generalsekretariats der ILFD wahrgenommen, dann vom IAEZA. Aufgrund fehlender Ressourcen beim IAEZA wird die Aufsicht seit ein paar Monaten nun vom Rechtsdienst des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG) im Auftrag der ILFD ausgeübt.

Gegen diese Häufung von Aufsichtskompetenzen der ILFD gegenüber der BGV wurden Stimmen laut, weshalb im Vorentwurf, der 2015 in die Vernehmlassung gegeben worden war, auch eine Variante zu diesem Thema enthalten war. Im Wesentlichen liessen gewisse Personen gelegentlich die Befürchtung laut werden, dass die ILFD in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über die BGV im Sinne des BGBB, aber auch im Sinne des SVOG (Aufsicht über die Geschäftsführung der BGV) einen zu starken Einfluss auf die Willensbildung der BGV ausübt. Diese Häufung von Kompetenzen hätte eine Schwächung der Unabhängigkeit der BGV zur Folge, dies umso mehr, als ihr Sekretariat aus von der ILFD angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besteht. Die vorgeschlagene Variante wollte diesen Kritiken Rechnung tragen, indem sie die Aufsicht über die BGV im Sinne des BGBB einer anderen Direktion als der für die Landwirtschaft zuständigen anvertraut hätte. Wie oben erwähnt, wurde damit das Ziel verfolgt, die Unabhängigkeit der BGV gegenüber der Direktion, der sie «administrativ» zugewiesen ist, zu gewährleisten.

Die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens von 2015 geäusserten Meinungen zum Thema Aufsicht über die BGV erwiesen sich als gemischt. Im Wesentlichen kann man davon ausgehen, dass die staatsinternen Vernehmlassungsteilnehmer sich eher für den *Status quo*, also die Häufung der Kompetenzen der ILFD, ausgesprochen haben. Die BGV, die von dieser Frage am stärksten betroffene Behörde, meinte, «*dass nichts dagegen spreche, dass die Beschwerdebehörde einer anderen Direktion zugewiesen wird*».

3.5.2. Die Vorschläge des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs

Der 2021 in die Vernehmlassung gegebene Entwurf sieht nicht vor, die Aufsicht BGBB über die BGV einer anderen Behörde zu übertragen. Es wurde festgestellt, dass sich die aktuelle Lösung seit vielen Jahren bewährt hat und sowohl die BGV als auch die ILFD damit zufrieden sind. Zudem erfordert die Aufsicht über die BGV besondere Kompetenzen, die bei der ILFD zu finden sind.

3.5.3. Im Rahmen der Vernehmlassung geäusserte Meinungen

Ein einziger Vernehmlassungsteilnehmer hinterfragte die Konzentration der Zuständigkeiten bei der ILFD, ohne jedoch Vorbehalte zu machen.

3.5.4. In diesem Entwurf formulierter Vorschlag

Letztendlich besteht kein Grund, die Aufsicht BGBB über die BGV einer anderen Behörde zu übertragen. Wie bereits erwähnt, funktioniert dieses Vorgehen und sowohl die BGV als auch die ILFD sind damit zufrieden. Insbesondere wurde nie mangelnde Unabhängigkeit seitens der BGV gegenüber der ILFD festgestellt, zumal die ILFD der BGV niemals Weisungen darüber erteilt hat, wie sie ein Geschäft behandeln oder welche Vorgehensweise sie übernehmen soll. Seit die aktuelle Sekretärin mit juristischer Ausbildung ihr Amt angetreten hat, hat die ILFD ausserdem keinen Entscheid der BGV angefochten. Die Unabhängigkeit der BGV wird nicht infrage gestellt durch die Tatsache, dass die Aufsicht BGBB von der Behörde ausgeübt wird, der sie administrativ zugewiesen ist.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Fusion des LwA mit dem LIG die Aufsicht dem Rechtsdienst der ILFD übertragen wird.

3.6. Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Frage des Ausstands und der Vermeidung von Interessenkonflikten wurde im Rahmen des Vorentwurfs von 2015 eingehend diskutiert. Die BGV ist in der Tat in einem sehr exponierten Bereich tätig, der voraussetzt, dass die Ausstandsvorschriften genau befolgt werden und im Vorfeld strikt Massnahmen ergriffen werden, die Situationen von Interessenkonflikten verhindern sollen. Aus dem Bericht von Rechtsanwalt Alexis Overney geht hervor, dass die Situation gegenwärtig sehr gut ist. Auf die Vorschriften bezüglich Ausstand und Interessenkonflikte wurde erneut hingewiesen. Die Mitglieder der BGV sind auf diese Regeln besonders sensibilisiert und halten sich daran. Beim Rekrutierungsprozess gilt es daher, wachsam zu sein und die Mitglieder und Mitarbeiterinnen der BGV auf diese Regeln aufmerksam zu machen. Aufgrund dieser Feststellungen ist es nicht erforderlich, dem Gesetz eine einschlägige Bestimmung hinzuzufügen.

Die Artikel 21 ff. VRG über den Ausstand sind ausreichend und gelten für alle Personen, die eine Angelegenheit zu ins-

truieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken haben. Das AGBGBB verweist für das Verfahren auf das VRG und es besteht kein Anlass, präzisere oder restriktivere Bestimmungen für die Mitglieder und das Sekretariat der BGV zu erlassen.

Diese Frage gab keinen Anlass zu einer Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, somit erfordert sie auch keinen weiterreichenden Kommentar.

3.7. Die Bearbeitung der Personendaten

Dieser Entwurf präzisiert die Zuständigkeiten der BGV und der Präsidentin oder des Präsidenten. Es ist auch vorgesehen, dass die Mitglieder der BGV mithilfe von IT-Mitteln von sämtlichen Präsidialentscheiden Kenntnis nehmen können.

In ihrer Stellungnahme wies die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz darauf hin, dass dies zur Folge habe, dass Personendaten digital bearbeitet werden. Im Gesetzesentwurf muss eine gesetzliche Grundlage diese Bearbeitung vorsehen. Diese Voraussetzung wurde in Artikel 8 umgesetzt.

3.8. Sprachliche Gleichbehandlung

Das Revisionsverfahren des AGBGBB bietet die Gelegenheit, den ganzen Gesetzestext geschlechtergerecht zu formulieren in Übereinstimmung mit Artikel 10 Absatz 3 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER). So wurden bestimmte Bestimmungen geschlechtergerecht formuliert.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Artikel 2

Absatz 2:

Die einzige Änderung besteht in der geschlechtergerechten Formulierung der Bestimmung.

Artikel 4

Absatz 2:

In dieser Bestimmung sind die Aufgaben der BGV aufgelistet, die sich direkt aus Artikel 90 Abs. 1 BGBB ergeben. Dieser Entwurf ergänzt die bestehende Aufzählung im Gesetz mit Bst. e. Die BGV ist auch dafür zuständig, Verfügungen zu erlassen, in denen festgestellt wird, ob es sich bei einem landwirtschaftlichen Heimwesen um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGBB handelt. Die BGV nimmt diese Zuständigkeit bereits wahr.

Absatz 3:

Diese Bestimmung präzisiert die Zuständigkeiten der BGV, wenn sie in ihrer vollständigen Zusammensetzung tagt, d. h. mit der Präsidentin oder dem Präsidenten und den acht Mitgliedern (darunter die Vizepräsidentin / der Vizepräsident). Wie bereits erwähnt, wird sie in diesem Fall als «die Kommission» bezeichnet. Artikel 4 Abs. 3 ist in Zusammenhang mit dem neuen Artikel 4 Abs. 4 zu verstehen, der die Zuständigkeiten des Präsidiums vorsieht. Die BGV tritt rund 12-mal pro Jahr zu einer Sitzung von einem halben Tag zusammen. Sie ist folglich nicht in der Lage, über sämtliche Gesuche zu entscheiden, die ihr unterbreitet werden.

Die BGV verfügt über allgemeine Kompetenz, im Gegensatz zur Präsidentin oder zum Präsidenten, die oder der nur in eindeutigen Fällen allein entscheiden kann. Die BGV wird somit dann entscheiden müssen, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder Grenzfälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen. Zudem ist sie dafür zuständig, über eine Praxisänderung zu entscheiden.

Wie bereits erwähnt, werden die Mitglieder der BGV Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Sie werden jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können, was es ihnen ermöglicht, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

Absatz 4:

Wie bereits erwähnt, muss diese Bestimmung in Zusammenhang mit Artikel 4 Abs. 3 betrachtet werden.

Die Präsidentin oder der Präsident ist dann zuständig, allein zu entscheiden, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht. Dies betrifft diejenigen Dossiers, für die die Anwendung des BGBB klar und unumstritten ist, und bei denen die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis ist. Gegenwärtig handelt es sich bei der Mehrheit der Entscheide der BGV um Präsidialentscheide und diese Änderung sollte die Statistiken nicht umkehren. Es ist jedoch wichtig, dass die Zuständigkeiten der Präsidentin oder des Präsidenten klar eingegrenzt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, rationell zu sein. Die Präsidentin oder der Präsident verfügt über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen, um allein zu entscheiden, wenn die Annahme nach Artikel 4 Abs. 4 erfüllt ist. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden.

Artikel 5

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Ernennung der Mitglieder der BGV unerlässlich ist, um die Unabhängigkeit der Kommission gegenüber der Direktion, der sie zugewiesen ist (ILFD), und der Verwaltung im Allgemeinen sicherzustellen.

Derzeit umfasst die BGV den Präsidenten, vier Mitglieder und vier Ersatzmitglieder (also neun Personen). Alle sind vom Staatsrat ernannt. Eine Sekretärin und zwei stellvertretende Sekretäre (also drei Personen) sind ebenfalls vom Staatsrat ernannt, ohne jedoch stimmberechtigte Mitglieder der BGV zu sein. Es sind also im Endeffekt momentan zwölf Personen, die vom Staatsrat ernannt wurden, um den Betrieb der BGV zu gewährleisten. Die Ersatzmitglieder nehmen ebenfalls an den Sitzungen der BGV teil. Ihre Anwesenheit ist erforderlich, da alle aktuellen Mitglieder und Ersatzmitglieder die Dossiers vorbereiten, die ihnen präsentiert werden, die nötigen Nachforschungen vornehmen und sie mit den anderen besprechen. Zudem nehmen sowohl die Mitglieder als auch die Ersatzmitglieder Ortsbesichtigungen vor und können anlässlich der Sitzung im Detail darüber berichten. Aus all diesen Gründen ist es gerechtfertigt, nicht mehr zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden. Es ist auch wichtig, die Mitgliederzahl beizubehalten, da sie die verschiedenen Regionen des Kantons und ihre Besonderheiten repräsentieren. Eine Kürzung der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass die Qualität der Arbeit der BGV abnimmt und die Arbeitsbelastung für ihr Sekretariat zunimmt.

Absatz 1:

Wie bereits erwähnt, wird der Begriff «Ersatzmitglied» aufgehoben, sodass der BGV nur noch ordentliche Mitglieder angehören. Die Anzahl der Mitglieder bleibt hingegen unverändert.

Artikel 5 des Reglements vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61) sieht vor, dass *die Mitglieder der Kommissionen […] in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit ausgewählt [werden]*. In Anbetracht der Tatsache, dass die BGV sehr spezifische Aufgaben ausführen muss, die in enger Verbindung zur Landwirtschaft und zur bäuerlichen Welt stehen, müssen die landwirtschaftlichen Kreise vertreten sein. Wie bis anhin vertreten zwei Mitglieder ihrerseits die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Sie müssen über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, um in einer Kommission mitzuwirken, die über Angelegenheiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht entscheiden muss.

Artikel 5 Abs. 2 KomR sieht ausserdem eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, der Sprachen, der Regionen und der Altersgruppen vor. Bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder muss daher der Anwendung dieser Bestimmung besondere Beachtung geschenkt werden, wobei auch das Vizepräsidium berücksichtigt werden muss.

Absatz 2:

Wie weiter oben ausgeführt, bleibt die BGV administrativ der ILFD zugewiesen, insbesondere um ihre Unabhängigkeit gegenüber dem LwA bzw. der zukünftigen Sektion Landwirtschaft des LIG zu gewährleisten.

Absatz 3:

Wie bereits heute wird es beim Staatsrat liegen, die Mitglieder der BGV zu ernennen.

Absatz 4:

Der Staatsrat ernennt auch die Präsidentin oder den Präsidenten. Wenn es keine Sekretärin bzw. keinen Sekretär mit juristischer Ausbildung mehr gibt, wird die Präsidentin oder der Präsident für die Geschäftsführung des Sekretariats der BGV und die Leitung seines Personals verantwortlich sein.

Die Professionalisierung des Präsidiums der BGV ist eines der Hauptelemente dieses Entwurfs. Diese Funktion wird von der gegenwärtigen Sekretärin mit juristischer Ausbildung besetzt, die dann ihre eigenen Entscheide als Präsidentin unterschreiben kann. Sie verfügt über alle erforderlichen Kompetenzen, um diese Rolle wahrzunehmen, und kann darüber entscheiden, welche Dossiers in Anwendung des neuen Artikel 4 Abs. 3 der Kommission unterbreitet werden müssen.

Art. 5a

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage, die es den Mitgliedern der BGV erlaubt, sämtliche Daten zu den Gesuchen, die bei ihr eingereicht werden, einzusehen und zu behandeln. Mithilfe von IT-Mitteln können sie jederzeit von den Präsidialentscheiden und von den Dossiers Kenntnis nehmen.

Artikel 6

Absatz 2:

Der neue Wortlaut dieses Absatzes orientiert sich an Art. 86 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1), der es einer Kollegialbehörde als Beschwerdeinstanz erlaubt, die Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion der Beschwerde zu delegieren. Da die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr eine Kollegialbehörde jedoch keine Beschwerdeinstanz ist, muss die Möglichkeit vorgesehen werden, dass sie diese Aufgaben delegieren kann. Diese Möglichkeit existiert bereits im geltenden Gesetz, sie muss jedoch an die neue Struktur der BGV angepasst werden, die in diesem Entwurf vorgeschlagen wird.

Zudem muss präzisiert werden, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der BGV mit Instruktionsaufgaben betraut werden kann. Die technische Sachbearbeiterin nimmt beispielsweise schon jetzt Ortsbesichtigungen vor und in Zukunft wird auch die Juristin oder der Jurist dazu aufgerufen sein, an Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion, insbesondere der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

Absatz 3:

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass Personen, die bei der BGV ein Gesuch einreichen, verpflichtet werden können, im Hinblick auf die Bezahlung der Instruktionskosten eine Anzahlung zu leisten. Die BGV legt fallweise fest, ob eine solche Anzahlung notwendig ist, aber sie verfügt künftig über die gesetzliche Grundlage, um sie zu verlangen.

Artikel 7

Absatz 2:

Gegenwärtig besagt dieser Absatz, dass die BGV bei der Berechnung der Gebühren den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigt. Es wird vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Art der Berechnung zu erweitern, indem die Kann-Formulierung gewählt wird. Auf diese Weise kann die BGV dem Erwerbspreis bzw. dem Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe Rechnung tragen, sie wird jedoch über die erforderliche gesetzliche Grundlage verfügen, um andere Faktoren berücksichtigen und die für die Instruktion des Dossiers nötigen Handlungen in Rechnung stellen zu können, wie sie das auch heute schon tut. Sie ist somit ermächtigt, Gebühren zu erheben, namentlich für die Eröffnung des Dossiers, rechtliche Abklärungen, Augenscheine, die Sekretariatsarbeit und die Ausarbeitung des Entscheids. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Erwerbspreis oder der Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe nicht in jedem Dossier relevant ist. Im Rahmen der Prüfung eines Zerstückelungsgesuchs, eines Gesuchs um Nicht-Unterstellung oder um Feststellung eines landwirtschaftlichen Gewerbes wird diese Information beispielsweise nicht berücksichtigt, ja ist nicht einmal bekannt. Das Gesetz muss daher präzisiert und an die bereits geltende Praxis angepasst werden, da es nicht allen Gegebenheiten Rechnung trägt.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf zieht keinen zusätzlichen finanziellen Aufwand nach sich.

Insofern als das Präsidium der BGV von der gegenwärtigen Sekretärin mit juristischer Ausbildung wahrgenommen wird, die vom Staat angestellt ist, muss kein externer Auftragnehmer mehr für dieses Amt bezahlt werden. Diese Einsparung sowie die wegfallende Entschädigung des externen stellvertretenden Sekretärs werden den grössten Teil des Gehalts der vom Staat angestellten Juristin oder des vom Staat angestellten Juristen abdecken, die oder der die neue Präsidentin unterstützten wird. Eine Neueinteilung der Ressourcen innerhalb der BGV könnte ebenfalls einen Teil der erforderlichen Ressourcen abdecken.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass sich die Aufwände sogar leicht reduzieren werden. Allerdings sind die Kosten für den internen Arbeitsplatz dabei nicht berücksichtigt.

Aufwände (CHF)	Aktuell	Neu
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Präsidium	23 400.–	
Durchschnittliche Entschädigung stv. Sekretär	27 700.–	
Kosten für 0,4 VZÄ Juristin (LK 22/10)		53 900.–
Reduktion der Sekretariatsaufwände (LK 12/10)		-9 300.–
Total	**51 100.–**	**44 600.–**

Die Umwandlung der Ersatzmitglieder in ordentliche Mitglieder hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Aufwände der Kommission, da es bereits heute gängige Praxis ist, jeweils Mitglieder und Ersatzmitglieder zu den Sitzungen der BGV einzuladen und entsprechend zu entschädigen.

6. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Entwurf für eine Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

7. Nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

8. Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **214.2.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 8 février 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 214.2.1 (Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR), du 28.9.1993) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 2 *(modifié)*

[2] Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue à titre personnel avec un exploitant ou une exploitante domicilié-e dans le canton.

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

[2] En particulier, elle est compétente pour:

e) *(nouveau)* rendre des décisions de constatation au sens de l'article 7 LDFR.

Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **214.2.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DIAF-4 vom 8. Februar 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 214.2.1 (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB), vom 28.9.1993) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Das Vorkaufsrecht kann nicht geltend gemacht werden, wenn der Kaufvertrag mit einer im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafterin oder einem im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafter abgeschlossen wird.

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

[2] Sie ist insbesondere zuständig:

e) *(neu)* Feststellungsverfügungen nach Artikel 7 BGBB zu erlassen.

[3] L'Autorité foncière cantonale est compétente pour connaître de toutes les affaires qui ne tombent pas dans le champ de compétence du président ou de la présidente.

[4] Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées, respectivement lorsque les conditions ne sont manifestement pas remplies, et lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

Art. 5 al. 1 *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*, ***al. 4*** *(modifié)*

[1] L'Autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles.

[3] Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

[4] Le Conseil d'Etat nomme également le président ou la présidente de l'Autorité foncière cantonale, lequel ou laquelle est chargé-e de la gestion du secrétariat.

Art. 5a *(nouveau)*

Autorité foncière cantonale – Accès et traitement des données personnelles

[1] Les membres de l'Autorité foncière cantonale ont accès et peuvent traiter les données relatives à l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.

Art. 6 al. 2 *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*

[2] L'Autorité foncière cantonale instruit elle-même les demandes dont elle est saisie. Elle peut confier cette tâche à son président ou présidente, à un autre membre et/ou à un collaborateur ou une collaboratrice.

[3] Le requérant ou la requérante peut être astreint-e à effectuer une avance en couverture des frais d'instruction.

Art. 7 al. 2 *(modifié)*

[2] Pour le calcul de l'émolument, l'Autorité foncière cantonale peut tenir compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles.

[3] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten fallen.

[4] Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt sind, bzw. wenn die Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind, und wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

Art. 5 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*, ***Abs. 4*** *(geändert)*

[1] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und acht Mitgliedern zusammen. Zwei Mitglieder vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise.

[3] Die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

[4] Der Staatsrat ernennt zudem die Präsidentin oder den Präsidenten der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr, die oder der mit der Geschäftsführung des Sekretariats beauftragt ist.

Art. 5a *(neu)*

Kantonale Behörde für Grundstückverkehr – Zugang zu und Bearbeitung der Personendaten

[1] Die Mitglieder der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr haben Zugang zu den Daten der gesamten Dossiers, die ihr unterbreitet werden, und können diese bearbeiten.

Art. 6 Abs. 2 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[2] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr instruiert die an sie gerichteten Gesuche selbst. Sie kann ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten, ein anderes Mitglied und/oder eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit dieser Aufgabe betrauen.

[3] Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann verpflichtet werden, eine Anzahlung an die Instruktionskosten zu leisten.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1er juillet 2022.

Art. 7 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Bei der Berechnung der Gebühren kann die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am 1. Juli 2022 in Kraft.

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2015-DIAF-4

7 mars 2023

—

Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'actuelle loi cantonale du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LALDFR).

Le présent rapport suit le plan suivant :

Table des matières

—

1 Le cadre actuel 3

1.1 La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural 3

1.2 L'Autorité foncière cantonale 3

1.3 Un environnement évolutif 4

2 La nécessité du projet 4

2.1 Une augmentation régulière des dossiers à traiter 4

2.2 Interventions parlementaires 4

2.3 Avant-projet de loi de 2015 5

2.4 Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale 6

3 Le projet du 8 février 2022 6

4 Le nouveau projet 6

4.1 Les membres de l'AFC 6

4.2 La présidence de l'AFC 8

4.3 La nomination de la présidence et des membres 8

4.4 Le/la secrétaire suppléant(e) 9

4.5 La surveillance de l'AFC 9

4.6 La récusation et la prévention des conflits d'intérêts 9

4.7 Le traitement des données personnelles 10

4.8 Formulation non-sexiste 10

5 Le commentaire des articles du projet de loi 10

6 Les conséquences financières et en personnel 12

7 L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes 13

8 Développement durable 13

9 La soumission aux référendums législatif et financier 13

1 Le cadre actuel

—

1.1 La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est entrée en vigueur le 1er janvier 1994. Cette loi est structurée en six titres. Son titre 1 traite des dispositions générales de la loi. Trois titres traitent du droit foncier rural matériel, à savoir les dispositions relatives aux restrictions de droit privé (titre 2) et de droit public (titre 3) dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, ainsi que celles relatives aux mesures destinées à prévenir le surendettement (titre 4). Le droit foncier rural formel, à savoir les dispositions relatives à la procédure et aux voies de recours, fait l'objet du titre 5. Son titre 6 concerne les dispositions finales.

La LDFR ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur cantonal. Lorsqu'une telle marge de manœuvre existe sous l'angle du droit matériel, les dispositions fédérales le mentionnent expressément ; cette marge existe essentiellement dans le cadre des choix que peut faire le législateur cantonal sous l'angle du champ d'application de la LDFR (art. 5 et 7 LDFR). Pour le surplus, il appartient essentiellement au législateur cantonal de mettre en place le cadre organisationnel de manière à appliquer le droit foncier rural formel, à savoir le titre 5 de la LDFR (procédure, voies de recours).

1.2 L'Autorité foncière cantonale

L'Autorité foncière cantonale (ci-après : AFC) a été instituée il y a septante ans, en 1952, par la loi d'application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. L'AFC s'est vu ensuite attribuer de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des fermages agricoles, conformément à la loi d'application de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles.

Actuellement, le statut et les compétences de l'AFC sont ancrés dans la loi d'application du 28 septembre 1993 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) et dans la loi du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA). Selon les attributions légales émanant de ces deux textes législatifs, l'AFC est chargée principalement de statuer sur toutes les questions de nature administrative qui relèvent de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole.

Quant à son statut, contrairement à la pratique des autres cantons, il ressort en substance des messages explicatifs de ces différentes lois que le législateur fribourgeois a voulu, dès le début, donner à l'AFC un statut particulier. C'est ainsi qu'un statut d'autonomie lui est accordé par rapport à l'administration. L'AFC n'est que rattachée administrativement à une Direction du Conseil d'Etat, en l'occurrence actuellement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : DIAF). Ce rattachement administratif signifie que la DIAF n'a aucun pouvoir décisionnel sur les dossiers traités par l'AFC ; elle ne peut qu'en contrôler la gestion (cf. art. 61 al. 1 lit. b de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1)). Toujours pour respecter la volonté de donner à l'AFC l'indépendance la plus large possible par rapport à l'administration, il a été essentiellement fait appel, pour la constituer, à des membres extérieurs à l'administration qui connaissent bien à la fois les domaines concernés, le milieu et le « terrain » dans lesquels l'AFC est amenée à statuer.

L'AFC est composée de cinq membres (y compris la présidence) et de quatre membres suppléant-e-s, qui sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Lorsqu'elle siège dans cette composition, il est fait référence à « la commission », raison pour laquelle le présent Message utilise ce terme. Les membres de l'AFC exercent cette fonction à titre accessoire. Elle statue librement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, voire du Tribunal fédéral.

Bien que de très nombreux dossiers sont traités par l'AFC, et quand bien même cette commission bénéficie à Fribourg d'une très large indépendance en regard des autres cantons dans l'exécution de ses tâches, elle ne pourrait pas fonctionner sans bénéficier d'un appui juridique, technique et administratif constant. C'est la raison pour laquelle elle s'appuie sur un secrétariat permanent. Celui-ci s'occupe du traitement de tous les dossiers, de leur enregistrement jusqu'à la rédaction de tous les projets de décision finalisés ; il est mis à disposition de l'AFC par le Secrétariat

général de la DIAF. Il y a lieu de rappeler ici que l'indépendance de l'AFC est une particularité voulue par les autorités politiques fribourgeoises. Considérées comme des décisions purement administratives, les décisions en matière de droit foncier rural sont directement traitées par l'administration dans plusieurs cantons suisses.

Les décisions d'approbation de l'AFC peuvent notamment être contestées par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions, de l'agriculture et des forêts agissant, ce faisant, non pas en sa qualité de Direction de rattachement (art. 53 al. 1 LOCEA) habilitée à en contrôler la gestion, mais en sa (deuxième) qualité d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR. Cette tâche est confiée au secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF.

L'AFC étant un organe indépendant d'application de la loi, ses décisions sont uniquement soumises à un contrôle juridictionnel aux niveaux cantonal et fédéral. Cette dernière instance fédérale permet une application uniforme au niveau national des lois concernées même si, comme dans tous les autres domaines du droit, la pratique des autorités cantonales peut varier dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont elles disposent.

1.3 Un environnement évolutif

Depuis l'entrée en vigueur de la LALDFR en 1994, et a fortiori depuis 1952, l'administration cantonale a beaucoup évolué et son personnel s'est adapté aux nouvelles exigences juridiques et procédurales. Le rythme du changement des structures s'est lui aussi énormément accentué et l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin, notamment, de permettre aux principaux acteurs de la LDFR, les agriculteurs et les agricultrices, de s'adapter sans délai aux nouvelles contraintes qui leur sont notamment imposées par la politique agricole fédérale. Le Conseil d'Etat a tenu compte de cette volonté de pouvoir traiter rapidement les dossiers dans les propositions de modification.

2 La nécessité du projet

—

2.1 Une augmentation régulière des dossiers à traiter

Globalement, depuis 1994, le nombre de décisions rendues par l'AFC (commission et présidence confondues) en application de la LDFR a augmenté. L'AFC a par exemple rendu 475 décisions en 1995, 561 décisions en 2000, 538 décisions en 2005, 586 décisions en 2010, 649 en 2015 et 576 en 2020. En 2022, l'AFC a enregistré 578 nouveaux dossiers. La commission traite en moyenne 10 à 15 dossiers par séance, soit environ 150 demandes par année. Ces statistiques ne font toutefois pas état de toute la correspondance traitée par l'AFC ainsi que des nombreux appels téléphoniques d'administrés demandant des renseignements et des conseils.

Le personnel du secrétariat de l'AFC correspond actuellement à 2.9 EPT. Ce personnel, bien que formellement intégré dans celui du Secrétariat général de la DIAF, n'exerce, pour les raisons d'indépendance évoquées précédemment, aucune des tâches dévolues au Secrétariat général ; il exerce ses tâches exclusivement au profit de l'AFC. Il convient de prendre des mesures organisationnelles afin de permettre à l'AFC, et plus particulièrement à son secrétariat, de poursuivre ses tâches en assurant, voire en améliorant encore, la qualité actuelle de ses prestations.

En raison de cette augmentation, des solutions d'organisation ont déjà été trouvées (telles que la création d'un site internet, l'établissement de formulaires de requêtes, la limitation du nombre d'inspections des lieux et l'augmentation du nombre de décisions présidentielles par rapport aux décisions de la commission en plénum), ce qui a permis de gérer, dans un premier temps, le flux de dossiers en augmentation tout en préservant l'indépendance de celle-ci.

2.2 Interventions parlementaires

Dans quatre instruments parlementaires, soit en 2005 (QA 805.05 / Michel Losey : Travail de l'Autorité foncière cantonale), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd : Compétences et surveillance de l'Autorité foncière cantonale), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet : Golf de Pont-la-Ville – Contrôle des fermages par l'Autorité foncière

cantonale) et 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli : Fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale), des députés ont posé en substance la question de savoir comment fonctionne l'AFC.

Les réponses données par le Conseil d'Etat aux questions écrites ne mentionnent pas de problème de fonctionnement de l'AFC. Toutefois, la nature de ces questions a incité le Conseil d'Etat à élargir la réflexion et à examiner si, en sus des améliorations déjà apportées par l'AFC elle-même, la structure même de cette commission ne devrait pas être revue. Le Conseil d'Etat a ainsi donné le mandat à la DIAF d'élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif dans le but d'adapter la LALDFR, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la composition de l'AFC, ainsi que celles concernant l'organisation de son secrétariat. La DIAF a également été chargée de proposer, si possible, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat AFC et les membres de la commission.

Enfin, le 3 juin 2017, la députée Solange Berset a déposé une question auprès du Conseil d'Etat (QA 2017-CE-125 : Fonctionnement de l'Autorité foncière), à nouveau au sujet du fonctionnement de l'AFC.

Dans sa réponse du 19 septembre 2017, le Conseil d'Etat a relevé des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation, de même s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, et des incompatibilités ont été mis en évidence par l'enquêteur. Enfin, le Conseil d'Etat a également relevé que les prises de position dans le cadre de la consultation publique n'étaient pas unanimes et il a ainsi décidé de revoir le projet en collaboration étroite avec la nouvelle AFC, respectivement son président, de manière à adapter plus en profondeur l'organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle commission. Par ailleurs, il a décidé de ne pas remettre en cause la volonté historique du législatif, à savoir l'indépendance de l'institution – une particularité fribourgeoise.

2.3 Avant-projet de loi de 2015

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 8 juillet au 21 septembre 2015. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants, surtout externes, qui se sont exprimés.

Dans le souci de rationnaliser encore le travail de l'AFC, de raccourcir les délais de traitement et d'économiser des moyens, il a été proposé de réduire le nombre de membres (et de membres suppléants) de la commission. L'avant-projet prévoyait ainsi une modification de la commission de l'AFC qui serait désormais composée, comme à l'heure actuelle, de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres, tous nommés par le Conseil d'Etat, mais seuls deux membres suppléants seraient encore désignés, ceci afin d'assurer le quorum lors des séances. Il était précisé que ces derniers ne seraient toutefois plus systématiquement convoqués mais uniquement, comme il se doit en leur qualité de suppléants, pour suppléer à des absences. Il a par ailleurs été prévu de permettre à la présidence, qui signe actuellement près de 80% des décisions de l'AFC, de déléguer ses compétences à la vice-présidence. Les détails d'organisation seraient, le cas échéant, précisés par voie réglementaire.

Il a en outre été proposé que la secrétaire-juriste de l'AFC exerce la fonction de vice-présidente, ceci afin de permettre une plus grande efficacité et un gain de temps dans le traitement des dossiers les plus simples.

Enfin, le Conseil d'Etat a souhaité assurer dans la durée l'indépendance des membres de l'AFC et a ainsi proposé de renvoyer expressément la question de la durée des fonctions à la législation topique en la matière. La loi sur la durée des fonctions publiques accessoires prévoit en substance des nominations pour des périodes administratives de cinq ans, avec une limitation à trois périodes au maximum (cf. art. 2 et 3 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires ; RSF 122.8.2). Une exception devait être prévue pour la vice-présidence dès lors que celle-ci est issue du Secrétariat de l'AFC.

Comme mentionné ci-dessus, l'avant-projet a été mis en consultation externe et n'a finalement pas abouti dans l'attente des résultats de l'enquête administrative lancée en 2015.

2.4 Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale

Simultanément au processus d'élaboration d'un avant-projet de nouvelle LALDFR, l'AFC a fait l'objet d'une enquête administrative au sujet de son fonctionnement ; cette enquête faisait notamment suite à : 1) certains des éléments rapportés par le député Ruedi Schläfli dans sa question écrite QA 2014-CE-84 et rappelés ci-dessus et 2) quelques dénonciations de personnes qui se déclaraient mécontentes de l'AFC.

Au vu de ce qui précède, il est apparu opportun, dès lors qu'un processus de révision totale de la LALDFR était engagé, de réexaminer dans le détail si des éléments susceptibles de réforme, non mentionnés dans le cadre des travaux préparatoires, pouvaient encore être identifiés par l'enquêteur.

Le processus de révision totale a ainsi été suspendu jusqu'à la prise de connaissance des résultats de l'enquête. L'enquêteur a livré son rapport le 29 février 2016.

Il en ressort d'abord en substance que « *l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC.* » L'enquêteur a toutefois mis en évidence des problèmes de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilités.

A la lumière de ces éléments, le Directeur IAF a décidé de reprendre le projet d'adaptation de la LALDFR et de lancer des réflexions générales sur le fonctionnement de l'AFC. A cet égard, un mandataire externe a été nommé en la personne de Me Alexis Overney, avocat à Fribourg. Ce dernier a été chargé d'analyser le fonctionnement de l'AFC et de formuler d'éventuelles propositions en fonction de ses constatations.

3 Le projet du 8 février 2022

Un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif a été mis en consultation externe du 22 septembre 2021 au 22 novembre 2021. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants qui se sont exprimés.

Il prévoyait principalement d'octroyer la présidence de l'AFC au/à la secrétaire-juriste. Il proposait également d'abandonner la distinction entre membres ordinaires et membres suppléants. Leur nombre restait toutefois inchangé, à savoir huit en plus de la présidence. Enfin, il était prévu de ne pas conserver la fonction de secrétaire suppléant€ et de maintenir le rattachement administratif et la surveillance par la DIAF.

En date du 2 mai 2022, la Commission Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) (CO-2022-004) a examiné le projet de loi. Des amendements ont été votés et le nouveau projet a été débattu en plénum au Grand Conseil le 19 mai 2022. A cette occasion, plusieurs députés ont émis différentes idées sur la structure que devrait avoir l'AFC. Par 59 voix contre 36 et 7 abstentions, le Grand Conseil a toutefois décidé de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat.

4 Le nouveau projet

Suite aux débats du Grand Conseil du 19 mai 2022, le Conseil d'Etat présente un nouveau projet de loi.

4.1 Les membres de l'AFC

L'actuelle LALDFR prévoit la composition suivante pour l'AFC : un(e) président(e), quatre membres (dont le/la vice-président(e)) et quatre membres suppléants. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non-agricoles. Les membres de l'AFC, y compris les membres suppléants, ont jusqu'à ce jour été choisis de manière à représenter non seulement, si possible, les diverses branches de l'agriculture mais également toutes les régions du

canton. Cette composition a été jugée nécessaire notamment dans le but de confronter en séance des points de vue agricoles souvent divergents. Depuis toujours, essentiellement semble-t-il dans le but d'assurer systématiquement le quorum à toutes les séances de la commission, ce sont non seulement les membres, mais aussi les membres suppléants de la commission qui sont convoqués en séance par la présidence. Cela signifie, dans les faits, que lorsqu'elle siège (environ douze fois l'an), la commission pourrait compter jusqu'à neuf membres, auxquels il faut ajouter le secrétaire suppléant, la secrétaire-juriste et la collaboratrice technique de l'AFC, soit douze personnes en tout.

La question du nombre de membres de l'AFC a été discutée et certains députés estiment que le nombre de neuf membres – présidence comprise – est particulièrement élevé pour une commission de l'Etat. Ce nombre n'a toutefois rien d'inhabituel et tient compte de la diversité des membres nécessaires à l'exécution de ses tâches. On se réfère notamment à la Commission de la formation professionnelle – composée de neuf à treize membres nommés par le Conseil d'Etat – et à la Commission de promotion de la santé et de prévention – composée de quatorze à seize membres.

L'AFC est chargée d'appliquer la LDFR ainsi que la LBFA. Il est important que le nombre de membres soit suffisant afin que dite Autorité soit représentative des diverses branches agricoles comme des régions et qu'elle puisse décider dans des délais raisonnables. En outre, l'autorité de nomination doit assurer autant que possible une participation équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des différentes opinions, des langues et des groupes d'âge (cf. art. 5 al. 2 ROFC). Les membres de l'AFC procèdent en effet à différentes inspections des lieux tout au long de l'année. A titre d'illustration, 150 visions locales ont été effectuées en 2021. Lors de ces inspections, un ou plusieurs membres se rendent chez le/la requérant(e), discutent avec lui/elle, prennent des photographies et des mesures si nécessaire et lui laissent l'occasion de s'exprimer. Ces visions locales n'ayant pas toujours lieu à proximité des lieux d'habitation des membres, le déplacement peut être plus ou moins important. Enfin, les membres rendent un rapport d'inspection circonstancié à l'AFC et offrent encore la possibilité au/à la requérant(e) de se déterminer à son sujet. L'administration de ce moyen de preuve est chronophage, et ce travail s'ajoute aux séances et à leur préparation. Les inspections des lieux ont toutefois une importance primordiale et permettent à l'AFC de décider sur la base de tous les éléments pertinents du dossier. Pour le cas où le nombre de membres devait être revu à la baisse, les inspections des lieux ne pourraient plus être réalisées dans des délais raisonnables, sachant que la majorité des membres exploitent leur propre domaine agricole à titre principal. Le Conseil d'Etat estime donc important que le nombre de représentants soit maintenu, en particulier pour éviter une prolongation du traitement des demandes et maintenir la diversité des profils.

Selon le principe de l'article 5 alinéa 1 du règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC ; RSF 122.0.61) auquel est soumis l'AFC, les membres des commissions doivent être choisis *avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'est pas nécessaire que le projet de loi prévoie expressément que les membres de l'AFC doivent être représentatifs des différentes régions puisque cette obligation existe déjà – avec d'autres exigences toutes aussi pertinentes – dans le ROFC. Le risque de prétériter d'autres critères essentiels tels que la diversité des branches agricoles est réel. L'expérience a en effet montré qu'il est difficile de trouver des personnes disposant de compétences et de connaissances en matière de droit foncier rural, la disponibilité pour exercer cette charge en les cumulant avec l'ensemble des profils souhaités. Si l'objectif donné est clair pour les différents critères, une marge de manœuvre minimale est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'AFC.

Il est finalement proposé d'abandonner la distinction qui existe actuellement entre les membres ordinaires et les membres suppléants. De la sorte, l'AFC ne sera composée que de membres ordinaires. Comme relevé plus haut, les membres suppléants assistent déjà à l'ensemble des séances de l'AFC, sans pouvoir décisionnel, et amènent leur expertise. Ils participent également à des inspections des lieux. Le changement de statut des membres ne va pas compliquer le processus décisionnel mais va concrétiser dans la loi une réalité qui existe déjà depuis de nombreuses années et qui a fait ses preuves. En effet, au regard de la charge de travail et des particularités de chaque région, il est justifié de parler uniquement de membres ordinaires. Il est essentiel que ces derniers soient au fait des décisions prises et qu'ils se sentent concernés par les décisions de l'AFC.

4.2 La présidence de l'AFC

Jusqu'à présent, le/la président€ a toujours exercé son activité à titre accessoire. Les critères présidant à sa nomination ne sont pas prévus par la loi et cette dernière n'exige en particulier pas qu'il dispose de connaissances juridiques. Jusqu'à fin juin 2022, la présidence était assumée par un avocat de formation. Depuis le 1er juillet 2022, la fonction est occupée par un agriculteur.

Pour des raisons d'efficacité et de rapidité de traitement des dossiers, le projet de loi soumis au Grand Conseil proposait d'octroyer la présidence à la secrétaire-juriste de l'AFC, laquelle instruit les dossiers et rédige les décisions. Le Conseil d'Etat constate toutefois que le Grand Conseil souhaite maintenir une présidence externe à l'administration, ce à quoi il ne s'oppose pas. Celle-ci sera assumée par une personne disposant de connaissances en matière de droit foncier rural et qui connaît les exigences et les besoins de l'agriculture.

Cela étant, le champ de compétences de la présidence doit être précisé. Selon le nouvel article 4 alinéa 4, la présidence sera compétente lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'AFC. Actuellement, le/la président(e) est déjà compétent(e) pour décider seul(e) *lorsque l'objet soumis à l'AFC est de peu d'importance ou que les conditions d'une autorisation ou d'une approbation sont manifestement réalisées* et, dans les cas faits, près de 70% des décisions sont prises par le seul président sur proposition de la secrétaire-juriste. Le nouvel article 4 alinéa 4 délimite de manière plus précise le champ de compétence de la présidence. L'idée n'est en aucun cas de lui donner les pleins pouvoirs mais de lui permettre de décider dans des dossiers où la situation juridique est claire, que l'application de la LDFR n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante de l'AFC. Cette manière de faire présente l'avantage d'être pragmatique et permet à l'AFC de rendre une décision à court terme dans un dossier qui ne présente pas de difficulté particulière ou pour lequel elle a une pratique établie. Elle permet une réduction importante des délais de traitement des dossiers. La présidence assistée par le/la secrétaire-juriste, dispose des connaissances nécessaires pour se déterminer sans consulter la commission au préalable dans ces hypothèses. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Enfin, il y a lieu de relever que les membres ont accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils peuvent en effet librement en prendre connaissance à l'aide de moyens informatiques. De cette manière, la commission se tient en tout temps informée sur le travail de la présidence ainsi qu'au sujet de l'appréciation qu'il ou elle donne aux dossiers qui lui sont soumis. Elle peut également lui poser des questions, lui demander des précisions ou exiger le traitement en commission. L'AFC *in corpore* continue de disposer de la compétence générale et ce n'est que dans les cas strictement définis par le nouvel article 4 alinéa 4 que la présidence peut décider seule.

4.3 La nomination de la présidence et des membres

Actuellement, la présidence ainsi que les membres sont élus par le Conseil d'Etat. Le projet de loi transmis au Grand Conseil n'a pas apporté de modification à ce sujet.

Lors des débats au Grand Conseil, l'idée d'une nomination par le Parlement cantonal a été discutée. Cette nomination pourrait également intervenir sur proposition du Conseil de la magistrature.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de prévoir une élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Grand Conseil. En effet, ce sont généralement les membres eux-mêmes qui proposent des candidats remplissant les exigences posées par l'article 5 ROFC au Conseil d'Etat. Cette solution a fait ses preuves jusqu'alors et une nomination par le Grand Conseil ne serait pas de nature à garantir une plus grande indépendance des membres. La nomination s'en trouverait au contraire compliquée, surtout si elle devait avoir lieu sur préavis du Conseil de la magistrature. Il serait également très difficile de maintenir une diversité régionale et agricole sachant qu'en général, les groupes parlementaires proposent de manière indépendante des candidats. Il y a lieu de relever que le Conseil de la magistrature préavise les candidatures aux fonctions judiciaires alors que nous sommes en présence d'une autorité administrative. Consulté, le Conseil de la magistrature s'est d'ailleurs déclaré opposé à cette proposition, le cadre ne relevant pas de sa compétence. De plus, il n'est pas souhaitable de politiser l'élection des membres de l'AFC, ceux-ci devant être choisis pour les leurs compétences, leur représentativité et leur disponibilité. Enfin, une nomination par le Parlement cantonal pourrait retenir certains candidats, qui pourraient craindre d'avoir à exposer leurs couleurs

politiques. Par ailleurs, l'argument utilisé pour justifier des visions politiques est contraire au principe même du fonctionnement de l'AFC qui est appelée à prendre des décisions uniquement administratives et non politiques sur la base de l'article 4 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1). Cela étant, il est proposé de maintenir l'élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Conseil d'Etat.

4.4 Le/la secrétaire suppléant(e)

Aux termes de l'article 5 alinéa 4 LALDFR, le secrétariat de l'AFC est assuré par un(e) secrétaire ainsi que par deux secrétaires suppléant(e)s. Actuellement, la secrétaire-juriste est secondée par la juriste. Elles s'appuient sur une collaboratrice technique, laquelle est ingénieure agronome de formation. Cette fonction demeure inchangée. Jusqu'au 30 juin 2022, la fonction de secrétaire suppléant était occupée par un mandataire externe, avocat de formation, qui exerçait cette fonction à raison de 10-20%.

Le présent projet de loi prévoit de maintenir la fonction de secrétaire suppléant(e), laquelle sera occupée par la juriste engagée auprès de l'AFC. Elle secondera la secrétaire-juriste dans ses activités et est une interlocutrice de choix pour la secrétaire-juriste. Dans la mesure où elle consacre l'ensemble de son temps de travail à la législation en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole, elle deviendra une experte dans ces domaines. Il n'y aura cependant plus qu'un(e) secrétaire suppléant(e) au lieu des deux prévu(e)s par la loi actuelle.

4.5 La surveillance de l'AFC

Lors des débats au Grand Conseil, un député a émis l'idée que l'AFC pourrait être soumise à la surveillance du Conseil de la magistrature, au même titre que d'autres commissions telles que la Commission de recours en matière d'améliorations foncières ou la Commission d'expropriation.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que l'AFC doit rester rattachée administrativement à la DIAF. Cette solution fait en effet ses preuves depuis de nombreuses années et satisfait l'ensemble des parties. Il ne paraît ainsi pas pertinent que le Conseil de la magistrature, qui exerce avant tout sa surveillance sur le Pouvoir judiciaire et le Ministère public, surveille également l'AFC. A cet égard, il y a encore lieu de relever que l'AFC exerce ses compétences dans des domaines extrêmement spécifiques, qui se rapprochent du champ de compétences de la DIAF, laquelle engage des collaborateurs qui disposent de compétences importantes autant techniques que juridiques en matière agricole. Dans nombre de cantons, s'agissant de décisions administratives, l'ensemble des dossiers liés à l'autorité foncière sont traités directement par les services de l'agriculture de l'Etat. Également consulté, le Conseil de la magistrature estime que dans la mesure où l'AFC est une autorité administrative de première instance et non une autorité judiciaire, elle n'a pas à être soumise à sa surveillance.

4.6 La récusation et la prévention des conflits d'intérêts

La question de la récusation et de la prévention des conflits d'intérêts a été largement discutée dans le cadre de l'avant-projet de 2015. L'AFC travaille effectivement dans un domaine très exposé, ce qui implique une grande rigueur dans l'application des règles sur la récusation et également dans la prise, en amont, de mesures visant à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il ressort du rapport de Me Alexis Overney qu'actuellement, la situation est très bonne. Un rappel des règles relatives à la récusation et aux conflits d'intérêts a été fait et les nouveaux membres ont été rendus attentifs à leurs obligations. Les membres de l'AFC sont particulièrement sensibles et respectueux de ces règles. Il y a lieu d'être vigilant dans le processus de recrutement et d'expliquer clairement aux membres et collaborateurs(trices) de l'AFC les règles qui s'appliquent à eux. Au vu de ces constatations, il n'est pas nécessaire d'ajouter une disposition topique dans la loi.

Enfin, les articles 21 et suivants CPJA relatifs à la récusation sont suffisants et s'appliquent à toute personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci. La LALDFR renvoie au CPJA en ce qui concerne la procédure et il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions plus précises ou plus restrictives s'agissant des membres et du secrétariat de l'AFC.

4.7 Le traitement des données personnelles

Le présent projet précise les compétences de l'AFC et du/de la président(e). Il est également prévu que les membres de l'AFC peuvent prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques.

Dans sa prise de position lors de la mise en consultation à l'automne 2021, l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a relevé que cela avait pour conséquence que des données personnelles soient traitées de manière informatique. Une base légale prévoyant ce traitement est nécessaire dans le projet de loi. Cette exigence a été concrétisée à l'article 5a.

4.8 Formulation non-sexiste

La procédure de révision de la LALDFR est l'occasion de reformuler l'ensemble du texte légal en respectant l'égalité des genres, conformément aux exigences de l'article 10 alinéa 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21). Certaines dispositions ont ainsi été reformulées de manière non-sexiste.

5 Le commentaire des articles du projet de loi

—

Article 2

Alinéa 2 :

La seule modification consiste en la formulation non-sexiste de la disposition.

Article 4

Alinéa 2 :

Cette disposition énumère les tâches de l'AFC, lesquelles découlent directement de l'article 90 alinéa 1 LDFR. Le présent projet complète l'énumération déjà présente dans la loi avec la let. e. En effet, l'AFC est également compétente pour rendre des décisions constatant si un domaine agricole constitue ou non une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. Cette compétence est déjà exercée par l'AFC.

Alinéas 3 et 4 :

L'article 4 alinéa 3 précise les compétences de l'AFC lorsqu'elle siège dans sa composition complète, soit avec le/la président(e) et les huit membres ordinaires (dont le/la vice-président(e)). Il est fait référence à « la commission » dans ce cas. L'article 4 alinéa 3 doit être lu en lien avec le nouvel article 4 alinéa 4 qui prévoit les compétences de la présidence. L'AFC se réunit environ douze fois l'an à raison d'un demi-jour par séance.

Dans ce cas, l'AFC dans sa composition complète dispose de la compétence générale, contrairement au président ou à la présidente qui ne peut décider seul(e) que dans les cas clairs. L'AFC sera amenée à se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et limites ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques ou juridiques complexes. En outre, elle est compétente pour décider d'un changement de pratique.

Le président ou la présidente sera quant à lui/elle compétent(e) pour rendre seul(e) une décision lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission. Cela concerne les dossiers pour lesquels l'application de la LDFR est claire, n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante. Actuellement, la majorité des décisions de l'AFC sont des décisions présidentielles et cette modification ne devrait pas renverser les statistiques. Il est toutefois important de délimiter clairement les compétences du président ou de la présidente. Cette solution présente l'avantage d'être pragmatique. Le président ou la présidente dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour se déterminer seul(e) lorsque l'hypothèse de l'article 4 alinéa 4 est réalisée. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Les membres de l'AFC auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils pourront librement en prendre

connaissance, ce qui leur permet de se tenir informés sur le travail du président ou de la présidente et l'appréciation que ce dernier ou cette dernière donne aux dossiers qui lui sont soumis.

Article 5

Actuellement, l'AFC est composée d'un(e) président, de quatre membres et de quatre membres suppléants (soit neuf personnes), tous nommés par le Conseil d'Etat. Sont également nommés par le Conseil d'Etat, sans pour autant être membres avec droit de vote de l'AFC, un(e) secrétaire et deux secrétaires suppléant(e)s (soit trois personnes). Au final, ce sont donc douze personnes qui sont nommées par le Conseil d'Etat pour faire fonctionner l'AFC. Les membres suppléants prennent aujourd'hui également part aux séances de l'AFC. Leur présence est nécessaire dans la mesure où chacun des actuels membres et membres suppléants prépare les dossiers qui lui sont présentés, procède aux recherches nécessaires et en discute avec les autres. En outre, autant les membres que les membres suppléants effectuent des visions locales et peuvent en faire un rapport détaillé à l'occasion de la séance. Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne plus faire de différence entre ces deux catégories de membres. En outre, il est important de maintenir leur nombre dans la mesure où ils représentent les différentes branches agricoles, les différentes régions du canton et leurs spécificités et qu'une une diminution du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse de la qualité du travail de l'AFC, un ralentissement dans le traitement des dossiers et un surcroît de travail pour son secrétariat. Il est ainsi proposé d'abandonner cette distinction entre membres ordinaires et membres suppléants.

Alinéa 1er :

Comme mentionné ci-dessus, la notion de « membre suppléant » est supprimée, de sorte que l'AFC ne comporte plus que des membres ordinaires. Leur nombre reste en revanche inchangé.

L'article 5 ROFC prévoit que *les membres des commissions sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Etant donné que l'AFC est appelée à exécuter des tâches très spécifiques, en lien étroit avec l'agriculture et le monde agricole, les milieux agricoles doivent être représentés. Comme à ce jour, deux membres représentent quant à eux les milieux non agricoles. Ils doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires pour intégrer une commission appelée à statuer sur des affaires relatives au droit foncier rural et au bail à ferme agricole.

L'article 5 alinéa 2 ROFC prévoit encore une exigence de participation équilibrée des hommes et des femmes, ainsi que des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Dès lors, une attention particulière devra être donnée à l'application de cette disposition lors de la nomination des membres de la commission, en tenant compte aussi de la vice-présidence.

Alinéa 2 :

Comme exposé ci-avant, l'AFC reste rattachée administrativement à la DIAF, laquelle est en mesure d'assurer la surveillance de la gestion de l'AFC.

Alinéa 3 :

Le président ou la présidente ainsi que l'ensemble des membres sont nommés par le Conseil d'Etat, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil d'Etat est chargé de nommer des membres respectant les exigences strictes de l'article 5 alinéas 1 et 2 ROFC. Le Conseil d'Etat désigne également un(e) vice-président(e) parmi les membres.

Alinéa 4 :

Le Conseil d'Etat nomme un(e) secrétaire ainsi qu'un(e) secrétaire suppléant(e). Le/la secrétaire, au bénéfice d'une formation juridique, reste chargé(e) de la gestion du secrétariat. Cette personne, qui est par ailleurs un(e) employé(e) de l'Etat, sera nommée par le Conseil d'Etat, pour une durée indéterminée. Il serait extrêmement difficile de trouver une personne prête à assumer la fonction de secrétaire-juriste de l'AFC en ne sachant pas si son contrat de travail sera renouvelé à échéances régulières. Le Conseil d'Etat nomme également un(e) secrétaire suppléant(e) pour une durée indéterminée. Cette fonction est exercée par le/la juriste engagé(e) auprès de l'AFC.

Article 5a

Cette disposition crée la base légale nécessaire permettant aux membres de l'AFC d'avoir accès et de traiter l'ensemble des données relatives aux requêtes qui lui sont soumises. A l'aide de moyens informatiques, ils pourront, en tout temps, prendre connaissance des décisions présidentielles et des dossiers.

Article 6

Alinéa 2 :

La nouvelle teneur de cet alinéa s'inspire du texte de l'article 86 alinéa 2 CPJA qui permet à une autorité de recours collégiale de déléguer les tâches en lien avec l'instruction des recours. Comme l'AFC est une autorité administrative collégiale mais non de recours, il faut prévoir la possibilité qu'elle puisse déléguer cette tâche. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle mais elle doit être adaptée à la nouvelle structure de l'AFC proposée dans le présent projet.

En outre, il est nécessaire de préciser qu'un collaborateur ou une collaboratrice de l'AFC peut être chargé(e) de procéder à des tâches d'instruction. Actuellement, à titre d'exemple, la collaboratrice technique procède déjà à des inspections des lieux et le ou la juriste sera également amené(e) à participer à tâches liées à l'instruction, notamment à l'établissement des faits.

Alinéa 3 :

Cette nouvelle disposition prévoit que le/la requérant(e) qui présente une requête à l'AFC peut être astreint(e) à verser une avance de frais en vue du paiement des frais d'instruction. L'AFC déterminera de cas en cas si une telle avance est nécessaire mais elle disposera à l'avenir de la base légale pour la réclamer.

Article 7

Alinéa 2 :

Actuellement, il est mentionné que, pour le calcul de l'émolument, l'AFC tient compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles. Il est proposé d'élargir les possibilités des modes de calcul en optant pour une formulation potestative. De cette manière, l'AFC pourra tenir compte du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles, mais elle disposera de la base légale nécessaire pour prendre en considération d'autres facteurs et facturer les actes nécessaires à l'instruction du dossier, comme elle le fait déjà en pratique actuellement. Elle sera ainsi habilitée à percevoir des émoluments, notamment pour l'ouverture du dossier, les recherches juridiques, les inspections des lieux, le travail de secrétariat et la rédaction de la décision. Il y a encore lieu de relever que le prix d'acquisition ou la valeur des immeubles ou entreprises agricoles n'est pas pertinent dans chaque dossier. A titre d'illustration, cette information n'entre pas en considération – et n'est même pas connue – dans le cadre de l'examen d'une demande de morcellement, de désassujettissement ou de constatation d'entreprise agricole. Il s'agit dès lors de préciser la loi et de l'adapter à la pratique déjà en vigueur, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble des situations qui se présentent.

6 Les conséquences financières et en personnel

—

La présidence restera assumée par un(e) mandataire externe, qu'il y a lieu de rémunérer, au même titre que les membres.

Le fait qu'il n'y ait plus que des membres ordinaires n'a aucune incidence financière sur les dépenses de la commission car, selon la pratique actuelle, les membres ordinaires et les membres suppléants assistent tous aux séances de l'AFC et sont rémunérés en conséquence.

Le tableau suivant démontre que les dépenses prévues par le projet de loi sont quelque peu supérieures à la situation actuelle. Les autres charges ne subissent pas de modification.

Dépenses (CHF)	Ancienne situation	Nouvelle situation
Moyenne annuelle rémunération du président	23'400.-	5'000.-
Moyenne annuelle rémunération du secrétaire adjoint	27'700.-	
Moyenne annuelle rémunération des membres de la commission	45'000.-	45'000.-
Rémunération d'un juriste 0.40 EPT (classe 22/10)		53'900
Total	**96'100.-**	**103'900.-**

7 L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

8 Développement durable

Le projet est conforme aux principes du développement durable.

9 La soumission aux référendums législatif et financier

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **214.2.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 7 mars 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 214.2.1 (Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR), du 28.09.1993) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 2 *(modifié)*

[2] Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue avec un exploitant ou une exploitante à titre personnel domicilié-e dans le canton.

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

[2] En particulier, elle est compétente pour:

e) *(nouveau)* rendre des décisions de constatation au sens de l'article 7 LDFR.

[3] L'Autorité foncière cantonale est compétente pour connaître de toutes les affaires qui ne tombent pas dans le champ de compétence du président ou de la présidente.

[4] Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

***Art. 5 al. 1** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)*

[1] L'Autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles.

[3] Le président ou la présidente ainsi que les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

[4] Le Conseil d'Etat nomme également un ou une secrétaire et un ou une secrétaire suppléant-e.

***Art. 5a** (nouveau)*

Autorité foncière cantonale – Accès et traitement des données personnelles

[1] Les membres de l'Autorité foncière cantonale ont accès et peuvent traiter les données relatives à l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.

***Art. 6 al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)*

[2] L'Autorité foncière cantonale instruit elle-même les demandes dont elle est saisie. Elle peut confier cette tâche à son président ou à sa présidente, au secrétaire ou à la secrétaire, à un membre et/ou à un collaborateur ou une collaboratrice.

[3] Le requérant ou la requérante peut être astreint-e à effectuer une avance en couverture des frais d'instruction.

***Art. 7 al. 2** (modifié)*

[2] Pour le calcul de l'émolument, l'Autorité foncière cantonale peut tenir compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

Botschaft 2015-DIAF-4

7. März 2023

—

Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des geltenden kantonalen Ausführungsgesetzes vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

—

1 Der aktuelle Rahmen 3

1.1 Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht 3

1.2 Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr 3

1.3 Stetige Veränderungen im Umfeld 4

2 Die Notwendigkeit des Entwurfs 4

2.1 Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers 4

2.2 Parlamentarische Vorstösse 5

2.3 Gesetzesvorentwurf von 2015 5

2.4 Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV 6

3 Der Entwurf vom 8. Februar 2022 6

4 Der neue Entwurf 7

4.1 Die Mitglieder der BGV 7

4.2 Das Präsidium der BGV 8

4.3 Ernennung des Präsidiums und der Mitglieder 9

4.4 Die stellvertretende Sekretärin oder der stellvertretende Sekretär 9

4.5 Aufsicht über die BGV 10

4.6 Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten 10

4.7 Die Bearbeitung der Personendaten 10

4.8 Sprachliche Gleichbehandlung 10

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs 11

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen 13

7 Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 14

8 Nachhaltige Entwicklung 14

9 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum 14

1 Der aktuelle Rahmen

—

1.1 Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist in sechs Titel gegliedert. Der 1. Titel behandelt die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Drei Titel befassen sich mit dem materiellen bäuerlichen Bodenrecht: Mit den Bestimmungen zu den privatrechtlichen Beschränkungen (2. Titel) und zu den öffentlich-rechtlichen Beschränkungen (3. Titel) hinsichtlich des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sowie mit den Bestimmungen bezüglich der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (4. Titel). Das formelle bäuerliche Bodenrecht ist Gegenstand des 5. Titels. Dieser enthält die Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Der 6. Titel behandelt die Schlussbestimmungen.

Das BGBB lässt dem kantonalen Gesetzgeber nur wenig Handlungsspielraum. Wenn ein solcher Handlungsspielraum unter dem Gesichtspunkt des materiellen Rechts besteht, wird dies in den Bestimmungen des Bundes ausdrücklich erwähnt. Dieser Spielraum besteht im Wesentlichen bei der Wahl, die der kantonale Gesetzgeber hinsichtlich des Geltungsbereichs des BGBB (Art. 5 und 7 BGBB) treffen kann. Zudem ist es in erster Linie Aufgabe des kantonalen Gesetzgebers, die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit das formelle bäuerliche Bodenrecht, der Titel 5 des BGBB, ausgeführt werden kann (Verfahren, Rechtsschutz).

1.2 Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr

Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr (BGV) wurde 1952, also vor siebzig Jahren, durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes eingesetzt. Später wurden der BGV durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse neue Befugnisse im Bereich der Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse übertragen.

Gegenwärtig sind der Status und die Befugnisse der BGV im Ausführungsgesetz vom 28. September 1993 zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) und im Ausführungsgesetz vom 24. Februar 1987 zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (AGLPG) verankert. Nach den gesetzlichen Befugnissen, die sich aus diesen beiden Gesetzestexten herleiten, ist sie vor allem dafür zuständig, über Fragen administrativer Natur, die dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht unterstehen, zu entscheiden.

Was ihren Status betrifft, so geht aus den Botschaften zu diesen verschiedenen Gesetzen im Wesentlichen hervor, dass der freiburgische Gesetzgeber, im Gegensatz zur Praxis anderer Kantone, der BGV von Anfang an eine Sonderstellung einräumen wollte. Es wird ihr daher ein Autonomiestatus gegenüber der Verwaltung eingeräumt. Die BGV ist nur administrativ einer Direktion des Staatsrats, im vorliegenden Fall ist dies gegenwärtig die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), zugewiesen. Diese administrative Zuweisung bedeutet, dass die ILFD keinerlei Entscheidungsbefugnis bei den von der BGV behandelten Dossiers hat. Sie kann lediglich ihre Geschäftsführung kontrollieren (s. Art. 61 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1)). Um den Willen des Gesetzgebers zu respektieren und der BGV die grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung einzuräumen, wurden für ihre Bildung hauptsächlich verwaltungsexterne Mitglieder beigezogen, die die Bereiche und das «Gebiet», in denen die BGV Entscheide fällen muss, gut kennen.

Die BGV besteht aus fünf Mitgliedern (Präsidium inbegriffen) und vier Ersatzmitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Wenn sie in dieser Zusammensetzung tagt, wird sie als «die Kommission» bezeichnet, weshalb in dieser Botschaft dieser Begriff verwendet wird. Die Mitglieder üben diese Tätigkeit nebenamtlich aus. Die BGV entscheidet nach freiem Ermessen, und gegen ihre Entscheide kann beim Kantonsgericht bzw. beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden.

Die Dossiers, die von der BGV behandelt werden, sind sehr zahlreich, und obwohl diese Kommission verglichen mit anderen Kantonen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Freiburg über eine sehr grosse Unabhängigkeit verfügt, so könnte sie nicht funktionieren ohne eine ständige juristische, fachliche und administrative Unterstützung. Deshalb steht ihr ein ständiges Sekretariat zur Seite. Dieses behandelt sämtliche Dossiers, von ihrer Erfassung bis zur Ausarbeitung der definitiven Entscheidentwürfe. Es wird der BGV vom Generalsekretariat der ILFD zur Verfügung gestellt. Es sei hier daran erinnert, dass die Unabhängigkeit der BGV eine von den politischen Behörden Freiburgs gewollte Besonderheit ist. Entscheide im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts werden als rein administrative Entscheide betrachtet und in mehreren Schweizer Kantonen direkt von der Verwaltung bearbeitet.

Die Genehmigungsentscheide der BGV können namentlich von der Staatsrätin oder dem Staatsrat, die oder der der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft vorsteht, angefochten werden. Dies tut sie oder er nicht als Direktion, der die Kommission zugewiesen ist (Art. 53 Abs. 1 SVOG) und die ihre Geschäftsführung kontrollieren kann, sondern in ihrer (zweiten) Funktion als Aufsichtsbehörde der BGV im Sinne des BGBB. Diese Aufgabe wurde dem rechtlichen Sektor der ILFD anvertraut.

Da die BGV ein unabhängiges Vollzugsorgan des Gesetzes ist, unterstehen ihre Entscheide nur der richterlichen Überprüfung auf kantonaler und auf Bundesebene. Diese letzte Instanz auf Bundesebene ermöglicht eine national einheitliche Anwendung der betreffenden Gesetze, auch wenn, wie in allen anderen Rechtsbereichen, die Praxis der kantonalen Behörden im Rahmen des Ermessens, über das sie verfügen, variieren kann.

1.3 Stetige Veränderungen im Umfeld

Seit dem Inkrafttreten des AGBGBB im Jahr 1994, und erst recht seit 1952, hat sich die Kantonsverwaltung stark verändert und das Personal hat sich den neuen rechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen angepasst. Das Tempo der Strukturveränderungen hat sich ebenfalls enorm verschärft. Die BGV muss Entscheide immer schneller treffen, um insbesondere den Hauptakteuren des BGBB, den Bäuerinnen und Bauern, zu ermöglichen, sich umgehend an die neuen Vorgaben anzupassen, die ihnen namentlich durch die Landwirtschaftspolitik des Bundes gemacht werden. Der Staatsrat hat diesen Willen, Dossiers rasch behandeln zu können, in den Änderungsvorschlägen berücksichtigt.

2 Die Notwendigkeit des Entwurfs

—

2.1 Stete Zunahme der zu bearbeitenden Dossiers

Insgesamt ist die Anzahl der von der BGV getroffenen Entscheide in Anwendung des BGBB (Kommission und Präsidentin oder Präsident zusammen) seit 1994 gestiegen. So hat die BGV beispielsweise im Jahr 1995 475 Entscheide getroffen, 561 Entscheide im Jahr 2000, 538 Entscheide im Jahr 2005, 586 Entscheide im Jahr 2010, 649 im Jahr 2015 und 576 im Jahr 2020. 2022 hat die BGV 578 neue Dossiers erfasst. Die Kommission behandelt durchschnittlich 10 bis 15 Dossiers pro Sitzung, also rund 150 Gesuche pro Jahr. Diese Statistiken zeigen jedoch weder die ganze Korrespondenz auf, die von der BGV behandelt wird, noch die zahlreichen Telefonanrufe der Kundschaft, die Auskünfte oder Ratschläge benötigt.

Das Personal des Sekretariats der BGV entspricht momentan 2,9 VZÄ. Dieses Personal ist zwar formell ins Personal des Generalsekretariats der ILFD integriert, aus den zuvor erwähnten Unabhängigkeitsgründen nimmt es jedoch keine Aufgaben des Generalsekretariats wahr. Es arbeitet ausschliesslich für die BGV. Es braucht organisatorische Massnahmen, um es der BGV und insbesondere dem Sekretariat zu ermöglichen, ihre Aufgaben weiterhin zu erfüllen und die gegenwärtige Qualität der Leistungen sicherzustellen oder sogar weiter zu verbessern.

Aufgrund dieses Anstiegs wurden bereits organisatorische Lösungen gefunden (wie die Schaffung einer Website, das Erstellen von Gesuchsformularen, die Beschränkung der Anzahl Ortsbesichtigungen und die Erhöhung der Anzahl Präsidialentscheide im Vergleich zu den Entscheiden der Kommission im Plenum). So konnte die zunehmende Dossierflut vorerst bewältigt und die Unabhängigkeit der Kommission gleichzeitig gewahrt werden.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

In vier parlamentarischen Vorstössen haben sich Grossräte im Wesentlichen über die Arbeitsweise der BGV erkundigt: 2005 (QA 805.05 / Michel Losey – Arbeit der Behörde für Grundstückverkehr), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd: Zuständigkeiten und Aufsicht der Behörde für Grundstückverkehr), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet: Golfplatz Pont-la-Ville – Kontrolle der Pachtzinse durch die Behörde für Grundstückverkehr) und 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr).

In den Antworten des Staatsrats auf die schriftlichen Anfragen werden keine Probleme bei der Arbeitsweise der BGV erwähnt. Die Art dieser Fragen hat den Staatsrat jedoch veranlasst, die Überlegungen auszuweiten und zu prüfen, ob nebst den von der BGV bereits selbst gemachten Verbesserungen nicht auch die eigentliche Struktur dieser Kommission überprüft werden sollte. Er hat der ILFD daher den Auftrag gegeben, einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht zu erstellen, mit dem Ziel, das AGBGBB anzupassen. Dies insbesondere in Bezug auf die Vorschriften zur Zusammensetzung der BGV sowie die Vorschriften bezüglich der Organisation des Sekretariats. Die ILFD wurde ebenfalls beauftragt, wenn möglich Regeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der BGV und für die Mitglieder der Kommission bezüglich der Unvereinbarkeit von Ämtern vorzuschlagen.

Am 3. Juni 2017 reichte schliesslich Grossrätin Solange Berset beim Staatsrat eine Anfrage ein (QA 2017-CE-125: Arbeitsweise der Behörde für Grundstückverkehr), in der es erneut um die Arbeitsweise der BGV ging.

In seiner Antwort vom 19. September 2017 hielt der Staatsrat fest, dass wiederkehrende Probleme bei der Anwendung der Ausstandspflicht aufgetreten waren, wie auch bei der Art und Weise, wie die Ausstände dann tatsächlich eingehalten wurden. Auch seien Unvereinbarkeitsprobleme zutage getreten. Schliesslich wies der Staatsrat auch darauf hin, dass die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung nicht übereinstimmend waren. Es wurde daher beschlossen, den Gesetzesentwurf in enger Zusammenarbeit mit der neuen Behörde für Grundstückverkehr bzw. ihrem Präsidenten zu überarbeiten, um die Organisation tiefgreifender anzupassen. Dieser Prozess konnte nicht vor der Bezeichnung der neuen Kommission im Juli 2017 gestartet werden. Im Übrigen hat er beschlossen, den historischen Willen des Gesetzgebers, nämlich die Unabhängigkeit der Behörde – eine Besonderheit des Kantons Freiburg –, nicht infrage zu stellen.

2.3 Gesetzesvorentwurf von 2015

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu sind vom 8. Juli bis am 21. September 2015 in die externe Vernehmlassung gegeben worden. Von der grossen Mehrheit der, vor allem externen, Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Im Bemühen, die Arbeit der BGV weiter zu rationalisieren, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und Mittel zu sparen, war vorgeschlagen worden, die Anzahl Kommissionsmitglieder (und Ersatzmitglieder) zu reduzieren. Der Vorentwurf sah daher eine Änderung der Kommission der BGV vor. Diese sollte eine Präsidentin oder einen Präsidenten, eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten und drei weitere Mitglieder umfassen, wie dies gegenwärtig der Fall ist, die alle vom Staatsrat ernannt würden. Es sollten jedoch nur noch zwei Ersatzmitglieder bezeichnet werden, um die Verhandlungsfähigkeit an den Sitzungen zu gewährleisten. Es wurde präzisiert, dass letztere jedoch nicht mehr in jedem Fall einberufen würden, sondern lediglich, um abwesende Mitglieder zu vertreten, wie das für Ersatzmitglieder üblich ist. Es war im Übrigen vorgesehen, dem Präsidenten, der gegenwärtig nahezu 80 % der Entscheide der BGV unterzeichnet, die Möglichkeit einzuräumen, seine Befugnisse an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten zu delegieren. Die organisatorischen Details sollten gegebenenfalls auf dem Reglementsweg präzisiert werden.

Zudem war vorgeschlagen worden, dass die Sekretärin oder der Sekretär der BGV, die Juristin bzw. der Jurist sein muss, das Vizepräsidium übernehme, um grössere Effizienz und einen Zeitgewinn bei der Behandlung der einfachsten Dossiers zu erreichen.

Schliesslich wollte der Staatsrat die Unabhängigkeit der Mitglieder der BGV auf Dauer gewährleisten. Er schlug daher vor, für die Frage der Dauer des Amtes ausdrücklich auf die einschlägige Gesetzgebung in diesem Bereich zu verweisen. Das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter sieht im Wesentlichen eine Ernennung für eine Amtsdauer von fünf Jahren vor, mit einer Beschränkung auf höchstens drei Amtsperioden (s. Art. 2 und 3 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter; SGF 122.8.2). Für das Vizepräsidium sollte jedoch eine Ausnahme vorgesehen werden, da dieses aus dem Sekretariat der BGV hervorgeht.

Wie weiter oben erwähnt, wurde der Vorentwurf in eine externe Vernehmlassung gegeben. Da die Ergebnisse der 2015 lancierten Administrativuntersuchung abgewartet werden mussten, wurde dieser letztendlich nicht abgeschlossen.

2.4 Administrativuntersuchung über die Arbeitsweise der BGV

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs eines neuen AGBGBB war die BGV Gegenstand einer Administrativuntersuchung zu ihrer Arbeitsweise. Diese Untersuchung erfolgte aufgrund: 1) gewisser Elemente, über die Ruedi Schläfli in seiner Anfrage QA 2014-CE-84 berichtete und die weiter oben erwähnt sind, und 2) einiger Beschwerden von Personen, die erklärten, unzufrieden mit der BGV zu sein.

Aus diesen Gründen schien es, zumal der Prozess zur Totalrevision des AGBGBB aufgegleist war, angebracht, im Detail zu überprüfen, ob in der Untersuchung reformwürdige Elemente festgestellt werden könnten, die bei den vorbereitenden Arbeiten nicht erwähnt worden waren.

Der Totalrevisionsprozess wurde somit ausgesetzt, bis die Ergebnisse der Untersuchung bekannt waren. Der Untersuchungsbericht wurde am 29. Februar 2016 vorgelegt.

Als Erstes geht daraus im Wesentlichen hervor, dass «*die BGV und ihr Sekretariat gut und schnell arbeiten. Es gibt keine Verspätung und nur sehr wenig Beschwerden. Bei den wenigen Beschwerden, die eingereicht werden, werden die Entscheide der BGV zumeist bestätigt.*» Die Untersuchung brachte jedoch Probleme bei der Arbeitsweise in Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausstandspflicht zutage und was die Art und Weise betrifft, wie Ausstände anschliessend tatsächlich eingehalten werden, sowie Unvereinbarkeiten.

Angesichts dieser Elemente beschloss der Direktor ILF, das Projekt zur Anpassung des AGBGBB erneut aufzunehmen und allgemeine Überlegungen zur Arbeitsweise der BGV zu lancieren. Dazu wurde ein verwaltungsexterner Auftragnehmer ernannt. Der in Freiburg tätige Rechtsanwalt Alexis Overney wurde damit beauftragt, die Arbeitsweise der BGV zu untersuchen und aufgrund seiner Feststellungen allfällige Vorschläge zu formulieren.

3 Der Entwurf vom 8. Februar 2022

—

Ein Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vom 22. September 2021 bis am 22. November 2021 in eine externe Vernehmlassung gegeben. Von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich geäussert haben, wurde er gut aufgenommen.

Dieser sah hauptsächlich vor, die Sekretärin oder den Sekretär mit juristischer Ausbildung mit dem Präsidium zu betrauen. Zudem wurde vorgeschlagen, nicht mehr zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern zu unterscheiden. Ihre Anzahl blieb jedoch unverändert bei acht Mitgliedern plus Präsidium. Schliesslich war vorgesehen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin bzw. des stellvertretenden Sekretärs aufzuheben und die administrative Zuweisung und die Aufsicht bei der ILFD beizubehalten.

Am 2. Mai 2022 hat die Kommission Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB) (CO-2022-004) den Gesetzentwurf geprüft. Die Kommission hat Änderungsanträge angenommen und der neue Entwurf wurde am 19. Mai 2022 im Plenum des Grossen Rates diskutiert. Bei dieser Gelegenheit äusserten mehrere Grossrätinnen und Grossräte verschiedene Ideen darüber, welche Struktur die BGV haben sollte. Mit 59 zu 36 Stimmen bei 7 Enthaltungen beschloss der Grosse Rat jedoch, den Gesetzentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen.

4 Der neue Entwurf

—

Infolge der Debatten des Grossen Rates vom 19. Mai 2022 legt der Staatsrat einen neuen Gesetzesentwurf vor.

4.1 Die Mitglieder der BGV

Im geltenden AGBGBB ist folgende Zusammensetzung für die BGV vorgesehen: eine Präsidentin oder ein Präsident, vier Mitglieder (darunter die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident) und vier Ersatzmitglieder. Ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Die Mitglieder der BGV, Ersatzmitglieder eingeschlossen, wurden bis jetzt so ausgewählt, dass wenn möglich nicht nur die verschiedenen Sektoren der Landwirtschaft, sondern auch alle Regionen des Kantons vertreten waren. Diese Zusammensetzung wurde als notwendig erachtet, namentlich damit die häufig unterschiedlichen Standpunkte zur Landwirtschaft an den Sitzungen einander gegenübergestellt werden können. Seit jeher werden nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Ersatzmitglieder vom Präsidenten zu den Sitzungen einberufen, dies, so scheint es, hauptsächlich mit dem Ziel, bei allen Kommissionssitzungen die Verhandlungsfähigkeit zu erreichen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission bei ihren Sitzungen (ungefähr zwölfmal pro Jahr) bis zu neun Mitglieder zählen könnte. Dazu kommen noch der stellvertretende Sekretär, die Sekretärin mit juristischer Ausbildung und die technische Sachbearbeiterin, also insgesamt 12 Personen.

Die Frage der Anzahl der Mitglieder der BGV wurde diskutiert, und einige Grossrätinnen und Grossräte sind der Ansicht, dass die Anzahl von neun Mitgliedern – einschliesslich des Präsidiums – für eine staatliche Kommission besonders hoch sei. Diese Zahl ist jedoch nicht ungewöhnlich und trägt der Vielfalt der Mitglieder Rechnung, die es für die Ausübung der verschiedenen Aufgaben braucht. Man denke dabei namentlich an die Berufsbildungskommission – bestehend aus neun bis dreizehn vom Staatsrat ernannten Mitgliedern – und an die Kommission für Gesundheitsförderung und Prävention – mit vierzehn bis sechzehn Mitgliedern.

Die BGV ist dafür zuständig, das BGBB und das LPG anzuwenden. Eine ausreichende Anzahl von Mitgliedern ist wichtig, damit diese Behörde sowohl die verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren als auch die Regionen repräsentiert und innerhalb einer angemessenen Frist Entscheide treffen kann. Zudem muss die Ernennungsbehörde für eine möglichst ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, Sprachen und Altersgruppen sorgen (vgl. Art. 5 Abs. 2 KomR). Die Mitglieder der BGV führen nämlich das ganze Jahr über verschiedene Ortsbesichtigungen durch. Im Jahr 2021 wurden zum Beispiel 150 Ortsbesichtigungen durchgeführt. Bei diesen Inspektionen besuchen ein oder mehrere Mitglieder die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zu Hause, sprechen mit ihr oder ihm, machen bei Bedarf Fotos und Messungen und geben ihr oder ihm die Möglichkeit, sich zu äussern. Da diese Ortsbesichtigungen nicht immer in der Nähe des Wohnorts der Mitglieder stattfinden, kann die Anreise mehr oder weniger lang sein. Schliesslich legen die Mitglieder der BGV einen ausführlichen Inspektionsbericht vor und geben der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller noch die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Die Erhebung dieses Beweismittels ist zeitaufwendig, und diese Arbeit kommt zu den Sitzungen und deren Vorbereitung hinzu. Die Ortsbesichtigungen sind jedoch von grosser Bedeutung und ermöglichen es der BGV, auf der Grundlage aller relevanten Elemente des Dossiers zu entscheiden. Falls die Mitgliederzahl nach unten korrigiert würde, könnten die Ortsbesichtigungen nicht mehr innerhalb von angemessenen Fristen durchgeführt werden. Insbesondere, weil die Mehrheit der Mitglieder hauptberuflich ihr eigenes

landwirtschaftliches Heimwesen bewirtschaftet. Der Staatsrat hält es daher für wichtig, dass die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter beibehalten wird, insbesondere um zu vermeiden, dass die Bearbeitung der Gesuche länger dauert, und um die Vielfalt der Profile zu erhalten.

Nach dem Grundsatz von Artikel 5 Absatz 1 des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61), dem die BGV untersteht, müssen die Mitglieder der Kommissionen *in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit* ausgewählt werden. Abgesehen davon bleibt der Staatsrat dabei, dass im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vorgesehen werden muss, dass die Mitglieder der BGV die verschiedenen Regionen repräsentieren müssen, da diese Verpflichtung – zusammen mit anderen ebenso relevanten Anforderungen – bereits im KomR besteht. Das Risiko, andere wichtige Kriterien, wie die Vielfalt der Landwirtschaftssektoren zu gefährden, ist real. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass es schwierig ist, Personen mit Kompetenzen und Kenntnissen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts zu finden, die für dieses Amt zur Verfügung stehen und zugleich alle gewünschten Profile mitbringen. Die Zielsetzung für die verschiedenen Kriterien ist zwar klar, es braucht jedoch einen minimalen Spielraum, um einen guten Betrieb der BGV zu gewährleisten.

Zu guter Letzt wird vorgeschlagen, die derzeit bestehende Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern aufzugeben. Somit wird die BGV nur aus ordentlichen Mitgliedern bestehen. Wie bereits erwähnt, nehmen die Ersatzmitglieder schon heute an allen Sitzungen der BGV teil, ohne Entscheidungskompetenz, und bringen ihr Fachwissen mit ein. Sie nehmen auch an Ortsbesichtigungen teil. Der geänderte Status der Mitglieder wird den Entscheidungsprozess nicht komplizierter machen, sondern eine Realität, die bereits seit vielen Jahren besteht und sich bewährt hat, im Gesetz konkretisieren. Angesichts des Arbeitsaufkommens und der Besonderheiten jeder Region ist es nämlich gerechtfertigt, ausschliesslich von ordentlichen Mitgliedern zu sprechen. Es ist wesentlich, dass diese mit den getroffenen Entscheiden vertraut sind und sich in die Entscheide der BGV einbezogen fühlen.

4.2 Das Präsidium der BGV

Bis anhin hat die Präsidentin oder der Präsident ihre oder seine Tätigkeit stets nebenamtlich ausgeübt. Die Kriterien für ihre oder seine Ernennung sind im Gesetz nicht vorgesehen. Das Gesetz schreibt insbesondere nicht vor, dass sie oder er über juristische Kenntnisse verfügen muss. Bis Ende Juni 2022 hatte ein ausgebildeter Rechtsanwalt das Präsidium inne. Seit dem 1. Juli 2022 wird das Amt von einem Ingenieur-Agronom und Landwirt besetzt.

Aus Gründen der Effizienz und der raschen Dossierbearbeitung schlug der dem Grossen Rat vorgelegte Gesetzesentwurf vor, das Präsidium der Sekretärin mit juristischer Ausbildung der BGV zu übertragen, die die Dossiers instruiert und die Entscheide verfasst. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass der Grosse Rat ein verwaltungsexternes Präsidium beibehalten möchte, was er nicht ablehnt. Dieses soll in Zukunft von einer Person übernommen werden, die über Kenntnisse im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts verfügt und auch die Anforderungen und Bedürfnisse der Landwirtschaft kennt.

Auch der Zuständigkeitsbereich des Präsidiums muss präzisiert werden. Gemäss dem neuen Artikel 4 Absatz 4 wird das Präsidium zuständig sein, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt bzw. offensichtlich nicht erfüllt sind, oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der BGV beruht. Bereits heute kann die Präsidentin oder der Präsident in eigener Kompetenz entscheiden, *wenn das der BGV unterbreitete Geschäft von geringer Bedeutung ist oder die für eine Bewilligung oder eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind*, und in der Praxis werden fast 70 % der Entscheide auf Vorschlag der Sekretärin mit juristischer Ausbildung allein vom Präsidenten getroffen. Der neue Artikel 4 Absatz 4 grenzt den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums genauer ein. Die Idee ist keinesfalls, der Präsidentin oder dem Präsidenten die volle Macht zu geben, sondern ihr oder ihm zu ermöglichen, in Fällen zu entscheiden, in denen die Rechtslage klar ist, die Anwendung des BGBB unumstritten ist und die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis der BGV ist. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass sie pragmatisch ist und es der BGV ermöglicht, kurzfristig einen Entscheid in einem Dossier zu fällen, das keine besonderen Schwierigkeiten aufweist oder bei dem sie über eine feststehende Praxis verfügt. Sie ermöglicht es, die Fristen für die Behandlung der Dossiers erheblich zu verkürzen. Das Präsidium, das von der Sekretärin oder vom Sekretär mit juristischer Ausbildung unterstützt wird, verfügt über die notwendigen

Kenntnisse, um in diesen Fällen ohne vorherige Konsultation der Kommission einen Entscheid zu treffen. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Mitglieder Zugang zu allen Entscheiden der Präsidentin oder des Präsidenten haben. Anhand von IT-Mitteln werden sie jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können. Auf diese Weise bleibt die Kommission jederzeit über die Arbeit des Präsidiums und seine Einschätzung der ihm vorgelegten Dossiers informiert. Sie kann ihm auch Fragen stellen, es um Klärung bitten oder verlangen, dass das Dossier von der Kommission behandelt wird. Die BGV *in corpore* verfügt weiterhin über die allgemeine Kompetenz, und nur in den im neuen Artikel 4 Absatz 4 streng definierten Fällen kann die Präsidentin oder der Präsident allein entscheiden.

4.3 Ernennung des Präsidiums und der Mitglieder

Derzeit werden das Präsidium und die Mitglieder vom Staatsrat gewählt. Der dem Grossen Rat unterbreitete Gesetzentwurf enthielt keine diesbezüglichen Änderungen.

Bei den Debatten im Grossen Rat wurde eine Ernennung durch das Kantonsparlament diskutiert. Diese Ernennung könnte auch auf Vorschlag des Justizrats erfolgen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass kein Anlass dazu bestehe, eine Wahl des Präsidiums und der Mitglieder der BGV durch den Grossen Rat vorzusehen. In der Regel sind es nämlich die Mitglieder selbst, die dem Staatsrat Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen, die die in Artikel 5 KomR gestellten Anforderungen erfüllen. Diese Lösung hat sich bislang bewährt, und eine Ernennung durch den Grossen Rat würde keine grössere Unabhängigkeit der Mitglieder gewährleisten. Stattdessen wäre die Ernennung komplizierter, insbesondere wenn sie nach vorheriger Stellungnahme durch den Justizrat erfolgen müsste. Es wäre auch sehr schwierig, die regionale und landwirtschaftliche Vielfalt aufrechtzuerhalten, da die politischen Fraktionen in der Regel unabhängig voneinander Kandidaten vorschlagen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Justizrat zu Kandidaturen für Richterämter Stellung nimmt, während wir es hier mit einer Verwaltungsbehörde zu tun haben. Auf Anfrage äusserte sich der Justizrat im Übrigen gegen diesen Vorschlag, da der Rahmen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Darüber hinaus ist es nicht wünschenswert, die Wahl der Mitglieder der BGV zu politisieren, da diese aufgrund ihrer Kompetenz, Repräsentativität und Verfügbarkeit ausgewählt werden sollten. Schliesslich könnte eine Ernennung durch das Kantonsparlament einige Personen davon abhalten, zu kandidieren, da sie befürchten könnten, ihre politische Positionierung offenlegen zu müssen. Das Argument zur Rechtfertigung politischer Standpunkte steht im Übrigen im Gegensatz zum Prinzip der Arbeitsweise der BGV, die gemäss Artikel 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 (VRG; SGF 150.1) nur administrative Entscheide fällt, und nicht politische. Es wird daher vorgeschlagen, die Wahl des Präsidiums und der Mitglieder der BGV durch den Staatsrat beizubehalten.

4.4 Die stellvertretende Sekretärin oder der stellvertretende Sekretär

Nach Artikel 5 Absatz 4 AGBGBB wird das Sekretariat der BGV von einer Sekretärin oder einem Sekretär und zwei stellvertretenden Sekretärinnen oder Sekretären geführt. Derzeit wird die Sekretärin mit juristischer Ausbildung von der Juristin unterstützt. Ihnen steht eine technische Sachbearbeiterin, eine ausgebildete Agraringenieurin, zur Seite. Diese Funktion bleibt unverändert bestehen. Bis zum 30. Juni 2022 hatte ein externer Auftragnehmer das Amt des stellvertretenden Sekretärs inne. Der ausgebildete Rechtsanwalt übte diese Funktion in einem Pensum von 10–20 % aus.

In diesem Gesetzesentwurf wird vorgesehen, die Funktion der stellvertretenden Sekretärin oder des stellvertretenden Sekretärs beizubehalten. Sie soll von der bei der BGV angestellten Juristin besetzt werden. Sie wird die Sekretärin mit juristischer Ausbildung bei ihren Tätigkeiten unterstützen und ist eine wichtige Ansprechpartnerin für sie. Weil sie ihre ganze Arbeitszeit der Gesetzgebung im Bereich bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht widmet, wird sie eine Expertin auf diesem Gebiet. Es wird jedoch nur noch eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär geben, und nicht mehr zwei, wie im aktuellen Gesetz vorgesehen.

4.5 Aufsicht über die BGV

Während der Debatten im Grossen Rat schlug ein Grossrat vor, dass die BGV der Aufsicht des Justizrates unterstellt werden könnte, so wie andere Kommissionen, beispielsweise die Rekurskommission für Bodenverbesserungen oder die Enteignungskommission.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die BGV weiterhin administrativ der ILFD angegliedert sein sollte. Diese Lösung hat sich seit vielen Jahren bewährt und ist für alle Parteien zufriedenstellend. So scheint es nicht sinnvoll, dass der Justizrat, der in erster Linie die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft beaufsichtigt, auch die BGV beaufsichtigt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die BGV ihre Kompetenzen in sehr spezifischen Bereichen ausübt, die dem Zuständigkeitsbereich der ILFD nahekommen. Diese stellt Mitarbeiter ein, die sowohl über wichtige technische als auch juristische Kompetenzen im Bereich Landwirtschaft verfügen. Da es sich um Verwaltungsverfügungen handelt, werden in vielen Kantonen alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Behörde für Grundstückverkehr direkt von den staatlichen Landwirtschaftsämtern bearbeitet. Der Justizrat, der ebenfalls konsultiert wurde, ist der Ansicht, dass die BGV nicht seiner Aufsicht unterstellt werden sollte, zumal sie eine erstinstanzliche Verwaltungsbehörde und keine Gerichtsbehörde ist.

4.6 Ausstand und Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Frage des Ausstands und der Vermeidung von Interessenkonflikten wurde im Rahmen des Vorentwurfs von 2015 eingehend diskutiert. Die BGV ist in der Tat in einem sehr exponierten Bereich tätig, der voraussetzt, dass die Ausstandsvorschriften genau befolgt werden und im Vorfeld strikt Massnahmen ergriffen werden, die Situationen von Interessenkonflikten verhindern sollen. Aus dem Bericht von Rechtsanwalt Alexis Overney geht hervor, dass die Situation gegenwärtig sehr gut ist. Auf die Vorschriften bezüglich Ausstand und Interessenkonflikten wurde erneut hingewiesen und die neuen Mitglieder wurden auf ihre Pflichten aufmerksam gemacht. Die Mitglieder der BGV sind auf diese Regeln besonders sensibilisiert und halten sich daran. Beim Rekrutierungsprozess gilt es, wachsam zu sein und den Mitgliedern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BGV die für sie geltenden Regeln genau zu erklären. Aufgrund dieser Feststellungen ist es nicht erforderlich, dem Gesetz eine einschlägige Bestimmung hinzuzufügen.

Die Artikel 21 ff. VRG über den Ausstand sind ausreichend und gelten für alle Personen, die eine Angelegenheit zu instruieren, einen Entscheid zu treffen oder dabei mitzuwirken haben. Das AGBGBB verweist für das Verfahren auf das VRG und es besteht kein Anlass, präzisere oder restriktivere Bestimmungen für die Mitglieder und das Sekretariat der BGV zu erlassen.

4.7 Die Bearbeitung der Personendaten

Dieser Entwurf präzisiert die Zuständigkeiten der BGV und der Präsidentin oder des Präsidenten. Es ist auch vorgesehen, dass die Mitglieder der BGV mithilfe von IT-Mitteln von sämtlichen Präsidialentscheiden Kenntnis nehmen können.

In ihrer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung vom Herbst 2021 wies die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation darauf hin, dass dies zur Folge habe, dass Personendaten digital bearbeitet werden. Im Gesetzesentwurf muss eine gesetzliche Grundlage diese Bearbeitung vorsehen. Diese Voraussetzung wurde in Artikel 5a umgesetzt.

4.8 Sprachliche Gleichbehandlung

Das Revisionsverfahren des AGBGBB bietet die Gelegenheit, den ganzen Gesetzestext geschlechtergerecht zu formulieren in Übereinstimmung mit Artikel 10 Absatz 3 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21). So wurden bestimmte Bestimmungen geschlechtergerecht formuliert.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

—

Artikel 2

Absatz 2:

Die einzige Änderung besteht in der geschlechtergerechten Formulierung der Bestimmung.

Artikel 4

Absatz 2:

In dieser Bestimmung sind die Aufgaben der BGV aufgelistet, die sich direkt aus Artikel 90 Absatz 1 BGBB ergeben. Dieser Entwurf ergänzt die bestehende Aufzählung im Gesetz mit Bst. e. Die BGV ist auch dafür zuständig, Verfügungen zu erlassen, in denen festgestellt wird, ob es sich bei einem landwirtschaftlichen Heimwesen um ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Artikel 7 BGBB handelt. Die BGV nimmt diese Zuständigkeit bereits wahr.

Absätze 3 und 4:

Artikel 4 Absatz 3 präzisiert die Zuständigkeiten der BGV, wenn sie in ihrer vollständigen Zusammensetzung tagt, d. h. mit der Präsidentin oder dem Präsidenten und den acht ordentlichen Mitgliedern (darunter die Vizepräsidentin / der Vizepräsident). In diesem Fall wird sie als «die Kommission» bezeichnet. Artikel 4 Absatz 3 ist in Zusammenhang mit dem neuen Artikel 4 Absatz 4 zu verstehen, der die Zuständigkeiten des Präsidiums vorsieht. Die BGV tritt rund 12-mal pro Jahr zu einer Sitzung von einem halben Tag zusammen.

In diesem Fall verfügt die BGV in ihrer vollen Zusammensetzung über die allgemeine Kompetenz, im Gegensatz zur Präsidentin oder zum Präsidenten, die oder der nur in eindeutigen Fällen allein entscheiden kann. Die BGV wird dann entscheiden müssen, wenn Grundsatzentscheide, Zweifelsfälle oder Grenzfälle vorliegen, sowie bei Dossiers mit technischen oder rechtlich komplexen Elementen. Zudem ist sie dafür zuständig, über eine Praxisänderung zu entscheiden.

Die Präsidentin oder der Präsident ist dann zuständig, allein zu entscheiden, wenn die für eine Genehmigung erforderlichen Bedingungen offensichtlich erfüllt sind oder wenn diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt sind oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kommission beruht. Dies betrifft diejenigen Dossiers, für die die Anwendung des BGBB klar und unumstritten ist, und bei denen die vorgeschlagene Lösung das Ergebnis einer gängigen Praxis ist. Gegenwärtig handelt es sich bei der Mehrheit der Entscheide der BGV um Präsidialentscheide und diese Änderung sollte die Statistiken nicht umkehren. Es ist jedoch wichtig, dass die Zuständigkeiten der Präsidentin oder des Präsidenten klar eingegrenzt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, pragmatisch zu sein. Die Präsidentin oder der Präsident verfügt über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen, um allein zu entscheiden, wenn die Annahme nach Artikel 4 Absatz 4 erfüllt ist. Im Zweifelsfall muss das Dossier der BGV zum Entscheid unterbreitet werden. Die Mitglieder der BGV werden Zugang zu sämtlichen Präsidialentscheiden haben. Sie werden jederzeit von diesen Entscheiden Kenntnis nehmen können, was es ihnen ermöglicht, sich über die Arbeit des Präsidiums und darüber, wie es die ihm unterstellten Geschäfte beurteilt, zu informieren.

Artikel 5

Derzeit umfasst die BGV eine Präsidentin oder einen Präsidenten, vier Mitglieder und vier Ersatzmitglieder (also neun Personen). Alle sind vom Staatsrat ernannt. Eine Sekretärin oder ein Sekretär und zwei stellvertretende Sekretärinnen oder Sekretäre (also drei Personen) sind ebenfalls vom Staatsrat ernannt, ohne jedoch stimmberechtigte Mitglieder der BGV zu sein. Es sind also im Endeffekt momentan zwölf Personen, die vom Staatsrat ernannt wurden, um den Betrieb der BGV zu gewährleisten. Die Ersatzmitglieder nehmen heute ebenfalls an den Sitzungen der BGV teil. Ihre Anwesenheit ist erforderlich, da alle aktuellen Mitglieder und Ersatzmitglieder die Dossiers vorbereiten, die ihnen präsentiert werden, die nötigen Nachforschungen vornehmen und sie mit den anderen besprechen. Zudem

nehmen sowohl die Mitglieder als auch die Ersatzmitglieder Ortsbesichtigungen vor und können anlässlich der Sitzung im Detail darüber berichten. Aus all diesen Gründen ist es gerechtfertigt, nicht mehr zwischen diesen beiden Mitgliederkategorien zu unterscheiden. Es ist auch wichtig, die Mitgliederzahl beizubehalten, da sie die verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren, die verschiedenen Regionen des Kantons und ihre Besonderheiten repräsentieren. Eine Kürzung der Mitgliederzahl hätte zur Folge, dass die Qualität der Arbeit der BGV abnimmt und die Zeit für die Dossierbearbeitung und die Arbeitsbelastung für ihr Sekretariat zunimmt. Es wird daher vorgeschlagen, diese Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern aufzugeben.

Absatz 1:

Wie bereits erwähnt, wird der Begriff «Ersatzmitglied» aufgehoben, sodass der BGV nur noch ordentliche Mitglieder angehören. Die Anzahl der Mitglieder bleibt hingegen unverändert.

Artikel 5 KomR sieht vor, dass *die Mitglieder der Kommissionen […] in erster Linie nach ihrer Kompetenz und ihrer zeitlichen Verfügbarkeit ausgewählt [werden]*. In Anbetracht der Tatsache, dass die BGV sehr spezifische Aufgaben ausführen muss, die in enger Verbindung zur Landwirtschaft und zur bäuerlichen Welt stehen, müssen die landwirtschaftlichen Kreise vertreten sein. Wie bis anhin vertreten zwei Mitglieder ihrerseits die nichtlandwirtschaftlichen Kreise. Sie müssen über die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, um in einer Kommission mitzuwirken, die über Angelegenheiten in den Bereichen bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliche Pacht entscheiden muss.

Artikel 5 Absatz 2 KomR sieht ausserdem eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sowie der verschiedenen Meinungen, der Sprachen, der Regionen und der Altersgruppen vor. Bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder muss daher der Anwendung dieser Bestimmung besondere Beachtung geschenkt werden, wobei auch das Vizepräsidium berücksichtigt werden muss.

Absatz 2:

Wie weiter oben ausgeführt, bleibt die BGV administrativ der ILFD zugewiesen, die in der Lage ist, die Aufsicht über die Geschäftsführung der BGV sicherzustellen.

Absatz 3:

Die Präsidentin oder der Präsident sowie alle Mitglieder werden wie bisher vom Staatsrat ernannt. Der Staatsrat ist dafür zuständig, unter Einhaltung der strengen Anforderungen von Artikel 5 Abs. 1 und 2 KomR Mitglieder zu ernennen. Er ernennt ausserdem aus dem Kreis der Mitglieder eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Absatz 4:

Der Staatsrat ernennt eine Sekretärin oder einen Sekretär und eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär. Die Sekretärin oder der Sekretär, die oder der über eine juristische Ausbildung verfügt, ist weiterhin für die Geschäftsführung des Sekretariats zuständig. Diese Person, die im Übrigen vom Staat angestellt ist, wird vom Staatsrat auf unbestimmte Zeit ernannt. Es wäre äusserst schwierig, eine Person zu finden, die bereit ist, die Funktion der Sekretärin oder des Sekretärs mit juristischer Ausbildung zu übernehmen, wenn sie nicht weiss, ob ihr Arbeitsvertrag in regelmässigen Abständen verlängert wird. Der Staatsrat ernennt auch eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär auf unbestimmte Zeit. Diese Funktion wird von der oder dem bei der BGV angestellten Juristin oder Juristen ausgeübt.

Art. 5a

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage, die es den Mitgliedern der BGV erlaubt, sämtliche Daten zu den Gesuchen, die bei ihr eingereicht werden, einzusehen und zu bearbeiten. Mithilfe von IT-Mitteln können sie jederzeit von den Präsidialentscheiden und von den Dossiers Kenntnis nehmen.

Artikel 6

Absatz 2:

Der neue Wortlaut dieses Absatzes orientiert sich an Art. 86 Abs. 2 VRG, der es einer Kollegialbehörde als Beschwerdeinstanz erlaubt, die Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion der Beschwerde zu delegieren. Da die BGV eine Kollegialbehörde, jedoch keine Beschwerdeinstanz ist, muss die Möglichkeit vorgesehen werden, dass sie diese Aufgaben delegieren kann. Diese Möglichkeit existiert bereits im geltenden Gesetz, sie muss jedoch an die neue Struktur der BGV angepasst werden, die in diesem Entwurf vorgeschlagen wird.

Zudem muss präzisiert werden, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der BGV mit Instruktionsaufgaben betraut werden kann. Die technische Sachbearbeiterin nimmt beispielsweise schon jetzt Ortsbesichtigungen vor und auch die Juristin oder der Jurist wird dazu aufgerufen sein, an Aufgaben in Zusammenhang mit der Instruktion, insbesondere der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

Absatz 3:

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass Personen, die bei der BGV ein Gesuch einreichen, verpflichtet werden können, im Hinblick auf die Bezahlung der Instruktionskosten eine Anzahlung zu leisten. Die BGV legt fallweise fest, ob eine solche Anzahlung notwendig ist, aber sie verfügt künftig über die gesetzliche Grundlage, um sie zu verlangen.

Artikel 7

Absatz 2:

Gegenwärtig besagt dieser Absatz, dass die BGV bei der Berechnung der Gebühren den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigt. Es wird vorgeschlagen, die Möglichkeiten der Art der Berechnung zu erweitern, indem die Kann-Formulierung gewählt wird. Auf diese Weise kann die BGV dem Erwerbspreis bzw. dem Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe Rechnung tragen, sie wird jedoch über die erforderliche gesetzliche Grundlage verfügen, um andere Faktoren berücksichtigen und die für die Instruktion des Dossiers nötigen Handlungen in Rechnung stellen zu können, wie sie das auch heute schon tut. Sie ist somit ermächtigt, Gebühren zu erheben, namentlich für die Eröffnung des Dossiers, rechtliche Abklärungen, Ortsbesichtigungen, die Sekretariatsarbeit und die Ausarbeitung des Entscheids. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Erwerbspreis oder der Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe nicht in jedem Dossier relevant ist. Im Rahmen der Prüfung eines Zerstückelungsgesuchs, eines Gesuchs um Nicht-Unterstellung oder um Feststellung eines landwirtschaftlichen Gewerbes wird diese Information beispielsweise nicht berücksichtigt, ja ist nicht einmal bekannt. Das Gesetz muss daher präzisiert und an die bereits geltende Praxis angepasst werden, da es nicht allen Gegebenheiten Rechnung trägt.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

—

Das Präsidium wird weiterhin von einer externen Person wahrgenommen, die ebenso wie die Mitglieder bezahlt wird.

Dass es nur noch ordentliche Mitglieder gibt, hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Aufwände der Kommission, da es bereits heute gängige Praxis ist, jeweils Mitglieder und Ersatzmitglieder zu den Sitzungen der BGV einzuladen und entsprechend zu bezahlen.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausgaben etwas höher sind als derzeit. Die übrigen Kosten bleiben unverändert.

Aufwände (CHF)	Bisher	Neu
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Präsidium	23'400.–	5'000.–
Durchschnittliche jährliche Entschädigung stv. Sekretär	27'700.–	
Durchschnittliche jährliche Entschädigung Kommissionsmitglieder	45'000.–	45'000.–
Kosten für 0,4 VZÄ Juristin (LK 22/10)		53'900.–
Total	**96'100.–**	**103'900.–**

7 Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Entwurf für eine Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

8 Nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.

9 Unterstellung unter das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Entwurf vom 07.03.2023

Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **214.2.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DIAF-4 des Staatsrats vom 7. März 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 214.2.1 (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB), vom 28.09.1993) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Das Vorkaufsrecht kann nicht geltend gemacht werden, wenn der Kaufvertrag mit einer im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafterin oder einem im Kanton wohnhaften Selbstbewirtschafter abgeschlossen wird.

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

[2] Sie ist insbesondere zuständig:

e) *(neu)* Feststellungsverfügungen nach Artikel 7 BGBB zu erlassen.

[3] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten fallen.

[4] Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt oder offensichtlich nicht erfüllt sind, oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

Art. 5 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*, ***Abs. 4*** *(geändert)*

[1] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und acht Mitgliedern zusammen. Zwei Mitglieder vertreten die nichtlandwirtschaftlichen Kreise.

[3] Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

[4] Der Staatsrat ernennt zudem eine Sekretärin oder einen Sekretär und eine stellvertretende Sekretärin oder einen stellvertretenden Sekretär.

Art. 5a *(neu)*

Kantonale Behörde für Grundstückverkehr – Zugang zu den Personendaten und deren Bearbeitung

[1] Die Mitglieder der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr haben Zugang zu den Daten der gesamten Dossiers, die ihr unterbreitet werden, und können diese bearbeiten.

Art. 6 Abs. 2 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[2] Die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr instruiert die an sie gerichteten Gesuche selbst. Sie kann ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten, die Sekretärin oder den Sekretär, ein anderes Mitglied und/oder eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit dieser Aufgabe betrauen.

[3] Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann verpflichtet werden, eine Anzahlung an die Instruktionskosten zu leisten.

Art. 7 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Bei der Berechnung der Gebühren kann die Kantonale Behörde für Grundstückverkehr den Erwerbspreis bzw. den Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke oder Gewerbe berücksichtigen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL **2015-DIAF-4**

Projet de loi : Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-004

Présidence : Pierre-André Grandgirard

Membres : Solange Berset, Bruno Clément, Charly Cotting, Lucas Dupré, Andreas Freiburghaus, François Genoud, Fritz Glauser, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Daphné Roulin

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. 2 al. 2

[2] Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue ~~à titre personnel~~ avec un exploitant ou une exploitante à titre personnel domicilié-e dans le canton.

Art. 4 al. 4

[4] Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées~~, respectivement lorsque les conditions ne sont~~ ou manifestement pas remplies, ~~et~~ ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

Anhang

GROSSER RAT **2015-DIAF-4**

Gesetzentwurf: Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-004

Präsidium: Pierre-André Grandgirard

Mitglieder: Solange Berset, Bruno Clément, Charly Cotting, Lucas Dupré, Andreas Freiburghaus, François Genoud, Fritz Glauser, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Daphné Roulin

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. 2 Abs. 2

A1 *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 4 Abs. 4

A2 [4] Die Präsidentin oder der Präsident ist zuständig, wenn die Bedingungen für eine Genehmigung offensichtlich erfüllt~~ sind, bzw. wenn die Bedingungen~~ oder offensichtlich nicht erfüllt sind~~, und~~ oder wenn der zu treffende Entscheid auf einem Grundsatzentscheid der Kantonalen Behörde für Grundstückverkehr beruht.

Vote final

Par 6 voix contre 1 et 4 abstentions, 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).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 5 al. 3

[3] Les membres sont nommés par le ~~Conseil d'Etat~~ Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. ~~Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.~~	**A3**	*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A1 CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	**A2 CE**	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A3 CE**	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 5 Abs. 3

Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture		*Zweite Lesung*
La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A3 obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat.	**CE** **A3**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats und Antrag A3 erhalten je 5 Stimmen; es gibt 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten der ursprünglichen Fassung des Staatsrats.
Troisième lecture		*Dritte Lesung*
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**CE** **A3**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 02 mai 2022

Den 02. Mai 2022

Annexe

GRAND CONSEIL **2015-DIAF-4**

Projet de loi : Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-005

Présidence : Pierre-André Grandgirard

Membres : Eric Barras, Christophe Chardonnens, Charly Cotting, Lucas Dupré, François Genoud, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Pierre Mauron, Daphné Roulin

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet ter)

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

Art. 5 al. 3

[3] Le président ou la présidente ainsi que les membres sont nommés par le ~~Conseil d'Etat~~ Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.	**A1**	[3] Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom ~~Staatsrat~~ Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet ter).

Anhang

GROSSER RAT **2015-DIAF-4**

Gesetzentwurf: Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (AGBGBB)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-005

Präsidium: Pierre-André Grandgirard

Mitglieder: Eric Barras, Christophe Chardonnens, Charly Cotting, Lucas Dupré, François Genoud, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Marie Levrat, Pierre Mauron, Daphné Roulin

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet ter)

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

Art. 5 Abs. 3

[3] Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom ~~Staatsrat~~ Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.	**A1**	[3] Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder werden vom ~~Staatsrat~~ Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats ernannt. Dieser ernennt ein Mitglied zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten.

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet ter), anzunehmen.

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 5 al. 1

[3] L'autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles. Une représentation des milieux de protection de la nature ou d'objets d'intérêt historique peut être prise en compte.	**A2**	*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A1** **CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.	**CE** **A2**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A1** **CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 1er juin 2023

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 5 Abs. 1

[3] L'autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles. Une représentation des milieux de protection de la nature ou d'objets d'intérêt historique peut être prise en compte.	**A2**	*Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A1** **CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.	**CE** **A2**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Zweite Lesung

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	**A1** **CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 01. Juni 2023

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2022-GC-182
Entretien des forêts par une exploitation respectueuse

Auteurs :	**Glasson Benoît / Zamofing Dominique**
Nombre de cosignataires :	**25**
Dépôt :	**14.10.2022**
Développement :	**14.10.2022**
Transmission au Conseil d'Etat :	**14.10.2022**
Réponse du Conseil d'Etat :	**16.05.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2022, relevant l'intérêt d'une exploitation forestière durable pour l'adaptation des forêts au changement climatique et le maintien de l'ensemble de fonctions de production, protection, biodiversité et délassement de la forêt, en rappelant également la contribution importante des propriétaires forestiers aux prestations communes de la forêt, sans contrepartie financière, les députés Benoît Glasson et Dominique Zamofing demandent au Conseil d'Etat :

> d'élargir le programme de subventionnement cantonal relatif à la régénération et aux soins aux jeunes forêts (programme PC-a selon art. 64 al. 1 let. a LFCN) afin que les propriétaires forestiers (commune ou privé) perçoivent un montant jusqu'à 20 francs par mètre cube en supplément de la couverture du déficit, ceci afin de rémunérer, d'une part, les investissements et prestations immatérielles et, d'autre part, les inciter à entretenir et à régénérer leur forêt dans un but d'accompagnement des mutations dues au changement climatique, pour le bien commun ;

> d'ajouter au budget des subventions cantonales existantes une enveloppe annuelle de 850 000 francs.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il partage en grande partie les préoccupations et les considérations relevées par les motionnaires en matière de gestion forestière, de nécessité d'une diversité structurelle de la forêt, d'approvisionnement en bois de construction et d'énergie, et d'infrastructures. Il rappelle qu'une exploitation forestière réalisée en adoptant une sylviculture proche de la nature contribue grandement à l'augmentation de la résilience des forêts.

Cette résilience de nos forêts est essentielle pour que les infrastructures soient toujours protégées, que la faune sauvage y trouve toujours un habitat favorable, que les zones de sources bénéficient de leur couvert vital, que l'industrie soit toujours approvisionnée en bois de qualité et que la population puisse exercer ses loisirs en sécurité. Comme mentionné dans la Planification directrice des forêts fribourgeoises (PDFF, 2016), le Conseil d'Etat soutient une exploitation rationnelle de la

forêt en rappelant la nécessité du respect de la durabilité et de la multifonctionnalité des forêts du canton.

1. Exploitation forestière actuelle et tendances

Le volume annuel de bois exploitable (possibilité) en respect des principes d'une gestion durable des forêts fribourgeoises, privées et publiques, est estimé à 325 000 m^3. Or, sur la base des statistiques des dix dernières années, seuls trois quarts de ce volume est actuellement prélevé (250 000 m^3).

Ce sont surtout les forêts privées du canton qui sont sous-exploitées. Pour une grande majorité d'entre elles, aucune intervention n'y a été réalisée depuis des décennies et leur instabilité les rend ainsi très vulnérables face au changement climatique. Elles présentent les caractéristiques suivantes :

> une structure uniforme et une faible diversité des espèces d'arbres et d'arbustes ;

> une très forte densité et donc peu de lumière au sol, conditions défavorables au rajeunissent et à la biodiversité ;

> une majorité d'essences inadéquates pour faire face au défi du changement climatique, en l'occurrence épicéas et hêtres ;

> élément décisif, elles sont souvent mal desservies, ce qui engendre des coûts d'exploitation plus importants. L'engagement de câble-grue mobile, permettant de pallier le manque d'infrastructure routière et ménageant les sols, est plus onéreux que le débardage traditionnel (+ 50 %). Il représente cependant souvent la seule solution, en particulier dans la zone préalpine.

Les forêts communales étant en général déjà exploitées en fonction de leur potentiel, la mesure proposée ne devrait pas générée une augmentation de l'exploitation de celles-ci.

L'évolution mondiale du marché des bois, la pénurie d'énergie et l'étude sur le potentiel bois énergie du canton démontrent l'importance de la ressource bois provenant du canton et la demande croissante.

Le succès de l'action OPrimBois (ordonnance sur l'octroi d'une prime à l'utilisation du bois fribourgeois dans la construction) dans le cadre du Plan de relance du canton, qui accordait une subvention de 10 % sur le prix du bois de provenance fribourgeoise, montre l'intérêt pour une utilisation du bois indigène dans notre canton. Si l'on se base uniquement sur les chiffres de cette action, ce sont des achats de bois fribourgeois pour plus de 5 millions de francs qui ont pu être soutenus durant les deux dernières années (2021-22).

En matière de bois-énergie, ce ne sont pas moins de 124 000 m^3 qui ont été récoltés dans le canton en 2021, avec une tendance en nette croissance depuis 5 ans, tendance à la hausse qui va se poursuivre sur la base des besoins présents et projetés des réseaux de chauffage à distance fribourgeois.

2. Sylviculture proche de la nature

Une sylviculture proche de la nature permet d'augmenter l'apport de lumière au sol d'une part, favorisant ainsi la régénération d'espèces d'arbres et d'arbustes mieux adaptées au climat futur, et de structurer la forêt de l'autre, offrant une meilleure stabilité et une plus grande variété d'habitats,

favorisant ainsi la biodiversité. Elle favorise le maintien d'une certaine proportion d'arbres secs sur pied et de bois mort laissé au sol (au moins 10 m^3/ha[1]).

Elle est également bénéfique en matière de stockage de CO_2 de la forêt, comme l'a relevé récemment l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL[2] : une gestion durable de la forêt ponctuée d'interventions ciblées pour en extraire bois de service et bois d'énergie constitue la solution permettant le stockage de la plus grande quantité de CO_2.

3. Soutien cantonal

Conscient des enjeux et de la nécessité de garantir une exploitation durable de la forêt tout en relevant la difficulté à motiver les propriétaires privés dans cette gestion en cas de résultats déficitaires, l'Etat soutient déjà fortement le marché du bois, par des mesures directes et indirectes. Outre les mesures visant un subventionnement direct aux propriétaires forestiers pour la régénération et les soins aux jeunes forêts (mesure PC-a) dont il sera question plus bas, le programme cantonal de subventionnement couvre actuellement cinq autres mesures en faveur de l'exploitation et de l'accueil en forêt. Au budget 2023, le montant pour l'ensemble de ces mesures (dont les PC-a) se monte à 1,6 million de francs. A cela vient s'ajouter les mesures comprises dans les conventions-programmes gérées par le Service des forêts et de la nature, ainsi que les mesures dans la stratégie de développement durable et dans le plan climat. On peut également citer les subventions du programme bâtiment favorisant notamment l'installation de systèmes de chauffage à bois ou encore la volonté d'exemplarité de l'Etat dans ses projets de construction qui ont souvent recours aux matériaux de construction locaux et durables.

S'agissant en particulier des mesures PC-a, celles-ci soutiennent les coupes de bois déficitaires réalisées en faveur de la régénération de la forêt par une participation de 5 à 80 francs par mètre cube de bois (RSF 921.16, ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, art. A1-5), en fonction des conditions d'exploitation et du résultat de la coupe. Le montant prévu au budget pour ce seul motif de subventionnement s'élève à 520 000 francs par année, ce qui correspond à 13 000 m^3 de bois subventionnés environ (40 fr./m^3 en moyenne). En 2022, 60 % du montant de cette subvention ont été versés à des privés. Comme toute subvention, la mesure PC-a permet d'assurer, en fonction des forfaits fixés préalablement à la coupe, au maximum une couverture du déficit, mais sans bénéfice pour le propriétaire.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'Etat ne peut en aucun cas déroger à ce principe ou introduire des mesures qui pourraient créer à terme une distorsion de la concurrence ou influencer une activité soumise à la liberté de marché. Il n'est pas non plus souhaitable que l'Etat participe au soutien d'activités qui pourraient générer des bénéfices. Le prix du bois a connu une embellie intéressante et attractive ces deux dernières années et, même si des signes de baisse ont été constatés en début d'année 2023, On peut raisonnablement attendre un maintien des prix voire une tendance à la hausse en raison des mesures climatiques, de l'attractivité grandissante des matières et de l'énergie locales et du retrait des sources d'énergie fossiles.

---

[1] *Exigences de base d'une sylviculture proche de la nature, Rapport de projet 2010*
[2] *E. Thürig, WSL 2022, présentation au Swiss Forestlab*

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que l'hiver 2022-2023 a été relativement clément, alors que d'importants stocks de bois avaient été constitués en vue d'une éventuelle pénurie d'énergie. En l'état, une augmentation soutenue de la production présenterait donc des risques importants de pression sur les prix, et donc de déstabilisation globale du marché. Un encouragement de la production par l'Etat pourrait dans ce contexte avoir des effets contraires aux attentes des motionnaires, en menaçant la rentabilité de tous les propriétaires forestiers. Le Conseil d'Etat restera toutefois attentif à l'évolution de la situation, afin que les aides déjà accordées au secteur déploient pleinement leurs effets. Cas échéant, et si contre toute attente le marché du bois devait connaître une baisse notable des prix et une pénurie de fourniture locale devait se vérifier, il examinera les moyens d'y pallier.

Pour ces raisons, dans le contexte actuel, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la présente motion. Si la situation devait évoluer dans le sens des craintes émises par les motionnaires, il pourrait revoir sa position à futur tout en précisant que la base légale actuelle est suffisante pour prévoir les aides supplémentaires proposées par les motionnaires.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2022-GC-182
Unterhalt der Wälder durch naturnahe Bewirtschaftung

Urheber:	**Glasson Benoît / Zamofing Dominique**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**25**
Einreichung:	**14.10.2022**
Begründung:	**14.10.2022**
Überweisung an den Staatsrat:	**14.10.2022**
Antwort des Staatsrats:	**16.05.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 14. Oktober 2022 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossräte Benoît Glasson und Dominique Zamofing auf die Bedeutung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung für die Anpassung der Wälder an den Klimawandel und die Aufrechterhaltung aller Funktionen des Waldes (Holzproduktion, Schutz, Biodiversität, Erholung) hin. Sie erinnern auch an den wichtigen Beitrag, den die Waldbesitzer ohne finanzielle Gegenleistung für die Leistungen des Waldes für die Allgemeinheit erbringen, und ersuchen den Staatsrat um Folgendes:

> das kantonale Subventionsprogramm für die Verjüngung und die Jungwaldpflege (Programm PC-a nach Art. 64 Abs. 1 Bst. a WSG) auszuweiten, damit die Waldeigentümer (Gemeinde oder Private) zusätzlich zur Defizitdeckung einen Betrag von bis zu 20 Franken pro Kubikmeter erhalten, um sie einerseits für Investitionen und immaterielle Leistungen zu entschädigen und andererseits einen Anreiz zu schaffen, ihren Wald zu pflegen und zu verjüngen, mit dem Ziel, die durch den Klimawandel bedingten Veränderungen zum Wohle der Allgemeinheit zu begleiten;

> das bestehende kantonale Subventionsbudget um einen jährlichen Betrag von 850 000 Franken zu erweitern.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat betonen, dass er die von den Motionären aufgezeigten Anliegen und Überlegungen in Bezug auf die Waldbewirtschaftung, die Notwendigkeit einer strukturellen Vielfalt des Waldes, die Versorgung mit Bau- und Energieholz sowie die Infrastrukturen weitgehend teilt. Er erinnert daran, dass eine naturnahe Waldbewirtschaftung einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wälder leistet.

Diese Widerstandsfähigkeit unserer Wälder ist entscheidend für einen ständigen Schutz der Infrastrukturen, für den Fortbestand eines geeigneten Lebensraums für das Wild, für den Schutz der Quellenbereiche, für die ständige Versorgung der Industrie mit hochwertigem Holz und für die Sicherheit der Bevölkerung bei der Ausübung ihrer Freizeitbeschäftigungen. Wie in der Freiburger Waldrichtplanung (FWRP, 2016) erwähnt, unterstützt der Staatsrat eine rationelle Bewirtschaftung

des Waldes und erinnert daran, dass Nachhaltigkeit und Multifunktionalität der Wälder des Kantons beachtet werden müssen.

1. Aktuelle Waldbewirtschaftung und Trends

Jährlich könnten in den privaten und öffentlichen Wäldern des Kantons schätzungsweise 325 000 m^3 Holz genutzt werden, unter Einhaltung der Grundsätze einer nachhaltigen Bewirtschaftung. Auf der Grundlage der Statistiken der letzten zehn Jahre werden derzeit jedoch nur drei Viertel dieses Volumens geerntet (250 000 m^3).

Vor allem die Privatwälder des Kantons sind unternutzt. Die meisten von ihnen wurden seit Jahrzehnten nicht mehr bewirtschaftet und sind aufgrund ihrer Instabilität sehr anfällig für den Klimawandel. Sie weisen folgende Merkmale auf:

- eine einheitliche Struktur und eine geringe Artenvielfalt bei Bäumen und Sträuchern;
- eine sehr hohe Dichte und damit wenig Licht auf dem Boden, ungünstige Bedingungen für Verjüngung und Biodiversität;
- eine Mehrheit von Baumarten, die angesichts der Herausforderungen des Klimawandels ungeeignet sind, in diesem Fall Fichten und Buchen;
- ein entscheidendes Element ist, dass sie oft schlecht erschlossen sind, was höhere Bewirtschaftungskosten nach sich zieht. Der Einsatz von mobilen Seilkränen, die die mangelnde Strasseninfrastruktur wettmachen können und den Boden schonen, ist teurer als das traditionelle Holzrücken (+50 %). Seilkräne sind jedoch oft die einzige Lösung, insbesondere in der voralpinen Zone.

Da Gemeindewälder in der Regel bereits entsprechend ihrem Potenzial genutzt werden, dürfte die vorgeschlagene Massnahme nicht zu einer verstärkten Nutzung führen.

Die weltweite Entwicklung auf dem Holzmarkt, die Energieknappheit und die Studie über das Holzenergiepotenzial des Kantons belegen die Bedeutung der Ressource Holz aus dem Kanton und die steigende Nachfrage.

Der Erfolg der Aktion PrämHolzV (Verordnung über die Gewährung einer Prämie für die Verwendung von Holz aus dem Kanton Freiburg auf dem Bau) im Rahmen des kantonalen Wiederankurbelungsplans, die eine Subvention von 10 % auf den Preis von Holz aus dem Kanton Freiburg gewährte, zeigt das Interesse an der Verwendung von einheimischem Holz in unserem Kanton. Betrachtet man lediglich die Zahlen dieser Aktion, so konnten in den letzten beiden Jahren (2021-22) Käufe von Freiburger Holz im Wert von über 5 Millionen Franken unterstützt werden.

Im Bereich Energieholz wurden im Jahr 2021 nicht weniger als 124 000 m^3 im Kanton geerntet, mit einer deutlich steigenden Tendenz seit fünf Jahren. Die Tendenz wird anhalten im Hinblick auf den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf der Freiburger Fernwärmenetze im Kanton.

2. Naturnaher Waldbau

Naturnaher Waldbau ermöglicht zum einen eine verstärkte Lichtzufuhr zum Boden und fördert so die Verjüngung von Baum- und Straucharten, die besser an das zukünftige Klima angepasst sind. Zum anderen strukturiert der naturnahe Waldbau den Wald, bietet mehr Stabilität und eine grössere Vielfalt an Lebensräumen und fördert so die Biodiversität. Er fördert die Erhaltung eines gewissen

Anteils an stehenden abgestorbenen Bäumen (Dürrständern) und am Boden liegen gelassenem Totholz (mindestens 10 m^3/ha[1]).

Er ist auch vorteilhaft für die CO_2-Speicherung des Waldes, wie die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL kürzlich festgehalten hat[2]: Eine nachhaltige Waldbewirtschaftung mit gezielten Eingriffen zur Gewinnung von Nutz- und Energieholz ist die Lösung, die die Speicherung der grösste Menge CO_2 ermöglicht.

3. Unterstützung des Kantons

Der Staat ist sich der Herausforderungen und der Notwendigkeit bewusst, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zu gewährleisten, und weist gleichzeitig auf die Schwierigkeit hin, die privaten Eigentümer bei defizitären Ergebnissen für diese Bewirtschaftung zu motivieren. Deshalb subventioniert er den Holzmarkt bereits stark durch direkte und indirekte Massnahmen. Neben den Massnahmen zur direkten Subventionierung der Waldbesitzer für die Verjüngung und Pflege junger Wälder (Massnahme PC-a), auf die weiter unten eingegangen wird, deckt das kantonale Subventionsprogramm derzeit fünf weitere Massnahmen zur Förderung der Waldbewirtschaftung und der Freizeit- und Erholungsfunktion ab. Im Voranschlag 2023 beläuft sich der Betrag für alle diese Massnahmen (einschliesslich der PC-a) auf 1,6 Millionen Franken. Hinzu kommen die Massnahmen, die in den vom Amt für Wald und Natur verwalteten Programmvereinbarungen enthalten sind, sowie die Massnahmen in der Strategie für nachhaltige Entwicklung und im Klimaplan. Weitere Beispiele sind die Subventionen des Gebäudeprogramms, die insbesondere die Installation von Holzheizungen fördern, oder der Wille des Staates, bei seinen Bauprojekten, die häufig auf lokale und nachhaltige Baumaterialien zurückgreifen, mit gutem Beispiel voranzugehen.

Was insbesondere die PC-a-Massnahmen betrifft, so unterstützen diese die defizitäre Holzernte zur Waldverjüngung, mit einer Beteiligung von 5 bis 80 Franken pro Kubikmeter Holz (SGF 921.16; Verordnung über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen; Art. A1-5), je nach den Bewirtschaftungsbedingungen und dem Resultat der Holzernte. Der im Voranschlag allein für diesen Subventionstatbestand vorgesehene Betrag beläuft sich auf 520 000 Franken pro Jahr, was etwa 13 000 m^3 subventioniertem Holz entspricht (durchschnittlich 40 Fr./m^3). 2022 wurden 60 % des Betrags für diese Subvention an Private ausbezahlt. Wie jede Subvention ermöglicht die Massnahme PC-a entsprechend den vor der Holzernte festgelegten Pauschalen allerhöchstens die Deckung des Defizits, jedoch keinen Gewinn für den Eigentümer.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Staat unter keinen Umständen von diesem Grundsatz abweichen oder Massnahmen einführen darf, die langfristig zu einer Wettbewerbsverzerrung führen oder eine Tätigkeit beeinflussen könnten, die dem freien Markt untersteht. Es ist auch nicht wünschenswert, dass der Staat Tätigkeiten unterstützt, die Gewinne generieren könnten. Die Holzpreise erlebten in den letzten zwei Jahren einen interessanten und attraktiven Aufschwung, auch wenn es Anfang 2023 Anzeichen für eine Preissenkung gab. Aufgrund der Klimaschutzmassnahmen, der zunehmenden Attraktivität lokaler Materialien und Energien sowie des Rückzugs aus fossilen Energiequellen kann man realistischerweise von einem stabilen Preisniveau oder gar von einem Aufwärtstrend ausgehen.

---

[1] *Grundanforderungen an den naturnahen Waldbau, Projektbericht 2010*
[2] *E. Thürig, WSL 2022, Präsentation im SwissForestLab*

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass der Winter 2022–2023 relativ mild war, während grosse Holzvorräte für einen möglichen Energiemangel angelegt worden waren. Derzeit würde eine starke Produktionssteigerung daher erhebliche Risiken eines Preisdrucks und damit einer allgemeinen Destabilisierung des Marktes bergen. Eine staatliche Produktionsförderung könnte in diesem Zusammenhang das Gegenteil der Erwartungen der Motionäre bewirken, indem sie die Rentabilität aller Waldbesitzer gefährdet. Der Staatsrat wird die Entwicklung der Lage jedoch aufmerksam verfolgen, damit die dem Sektor bereits gewährte Unterstützung ihre volle Wirkung entfalten kann. Gegebenenfalls und falls es wider Erwarten auf dem Holzmarkt zu einem deutlichen Preisrückgang und einem Mangel an lokalen Lieferungen kommen sollte, wird er prüfen, wie dem entgegengewirkt werden kann.

Aus diesen Gründen und im aktuellen Kontext beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion abzulehnen. Sollte sich die Situation in Richtung der von den Motionären geäusserten Befürchtungen entwickeln, könnte er seine Position in Zukunft überdenken. Zugleich weist er darauf hin, dass die derzeitige Gesetzesgrundlage ausreicht, um die von den Motionären beantragte zusätzliche Hilfe vorzusehen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-33
Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg

Auteurs :	**Schneuwly Achim / Bürgisser Nicolas**
Nombre de cosignataires :	**46**
Dépôt :	**10.02.2023**
Développement :	**10.02.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**10.02.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**16.05.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 février 2023, les députés Achim Schneuwly et Nicolas Bürgisser invitent le Conseil d'Etat à créer une base légale pour les élections et votations, afin que le canton prenne désormais en charge les frais d'expédition du vote par correspondance. Leur proposition vise à rendre le vote par correspondance gratuit pour les électeurs et électrices lors des votations et élections fédérales, cantonales et communales. Cas échéant, c'est alors le canton qui prendrait en charge les frais d'affranchissement.

Les motionnaires estiment que cette mesure est importante car la participation électorale en Suisse stagne actuellement à un niveau très bas, avec moins de 50 % des personnes ayant le droit de vote qui participent aux scrutins. Cette situation est préoccupante, car le système suisse de démocratie directe est unique au monde et repose sur la participation populaire.

Pour augmenter le taux de participation, les auteurs de la motion proposent l'affranchissement préalable des enveloppes de vote. Cette mesure aurait déjà été mise en œuvre dans 10 cantons suisses (Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Genève, Glaris, Grisons, Obwald, Saint-Gall, Zoug et Zurich).

Selon les résultats de deux études scientifiques des universités de Fribourg et de Zurich, là où le vote par correspondance est gratuit, la participation aux votes a augmenté d'environ 2 %. Cette augmentation considérée comme considérable s'expliquerait par le fait que l'affranchissement préalable réduit la charge de travail des votants, en éliminant le coût et la nécessité d'acheter des timbres. Aujourd'hui, de nombreux électeurs n'ont pas de timbres sous la main.

Les motionnaires sont conscients que cette mesure aura un coût, mais ils estiment que les avantages pour la démocratie et la participation électorale justifient cette dépense. En outre, ils notent que les communes devront consentir un effort initial pour apposer un code Datamatrix sur les certificats de vote afin de pouvoir utiliser des enveloppes préaffranchies.

En conclusion, les auteurs de la motion estiment que le coût de cette mesure, évalué à environ 1 fr. 10 par votant, en vaut la peine pour promouvoir la participation électorale et préserver les droits populaires qui constituent la base la plus importante de la démocratie helvétique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'étude citée par les motionnaires, le fait de devoir payer pour affranchir son enveloppe de vote par correspondance pourrait avoir un impact significatif sur la participation aux scrutins. Les chercheurs ont étudié les scrutins organisés entre 1989 et 2014 dans les 325 communes du canton de Berne. Ils ont constaté qu'une obligation d'affranchir son enveloppe-réponse réduirait de près de 2 % le taux de participation à un scrutin. Le vote par correspondance gratuit serait ainsi une mesure qui peut contribuer à lutter contre l'abstentionnisme en offrant une option de vote plus pratique et accessible pour les citoyens.

Le Conseil d'Etat rejoint l'objectif des motionnaires selon lequel il est important de prendre toutes les mesures idoines pour favoriser la participation aux scrutins. Il constate néanmoins que la situation bernoise n'est pas directement transposable au canton de Fribourg et est sceptique quant à savoir si la proposition formulée par les motionnaires pourrait réellement réduire l'abstentionnisme.

Tout d'abord, selon de nombreuses études, le niveau de participation électorale serait prioritairement influencé par plusieurs facteurs, tels que l'intensité de la campagne électorale, le niveau d'éducation et la compétence des citoyennes et citoyens. En substance, si le citoyen n'a pas le temps ou l'énergie pour s'informer, il ne vote pas. Par ailleurs, contact ayant été pris avec les communes de Gruyères et de Fribourg, qui offrent le port payé en retour pour le matériel de vote, il s'avère qu'une estimation de l'effet concret de cette prestation sur le comportement des citoyennes et citoyens n'est pas chiffrable pour elles. En substance, il est globalement constaté que le comportement des citoyennes et citoyens demeure effectivement dépendant de l'objet de la votation, et que les jeunes générations utilisent plus le vote par correspondance que les anciennes.

Les principales causes de l'abstention semblent aussi résider dans la complexité des sujets et la fréquence élevée des scrutins. Contrairement à d'autres pays, on le sait, les citoyennes et citoyens suisses peuvent exprimer leur opinion politique plusieurs fois par an, à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Cela relativise peut-être l'importance des scrutins dans les esprits et peut rendre les citoyennes et citoyens sélectifs. On constate souvent aussi que le taux de participation apparaît influencé par la nature des objets soumis à votation et par la couverture médiatique dont ils bénéficient. Les sujets complexes ou très techniques rebutent généralement les votants et les votantes.

A noter encore que, quoi que l'on entende entreprendre pour favoriser la participation, il existe des personnes qui ne votent et ne voteront pas : Il s'agit d'une petite frange de l'électorat qui ne veut plus entendre parler de la politique, d'une autre qui ne croit plus aux partis et organisations politiques et boycotte les élections ; il existe aussi un effet lié à l'âge, car il semblerait que la participation diminue avec l'entrée dans le quatrième âge.

Le vote par correspondance a permis de simplifier la procédure de vote, il est vrai. Ce constat est bien sûr très positif, mais la plupart des études relèvent aussi qu'il n'a pas eu d'effet fondamental sur la participation citoyenne. L'introduction du vote par correspondance aurait en fait permis d'augmenter de 4 % à 5 % environ la participation au niveau suisse. A ce jour, la participation moyenne aux votations fédérales se situe à 45.41 % et à 45.01 % pour les élections fédérales. Dans le /canton de Fribourg, la participation moyenne aux élections cantonales s'élève à 38.37 % et à 39.27 % pour les votations cantonales. Cela signifie en substance qu'en général, 56.38 % du corps électoral s'abstient encore, quand bien même le 100 % du corps électoral pourrait voter par correspondance.

Au vu de ce qui précède, partant de l'idée que la démocratie n'a pas de prix, mais qu'elle a tout de même un coût, il est nécessaire d'analyser si les coûts à concéder pour espérer une augmentation de 2 % de la participation aux scrutins apparaissent proportionnés ou non.

Les hypothèses posées pour effectuer ce calcul sont les suivantes :

1) un prix unitaire de 1 fr. 20 par enveloppe-réponse en retour ;
2) un nombre moyen de 212 000 électeurs ;
3) une estimation de 47 % du corps électoral (212 000 x 47 %) qui participerait aux scrutins (soit la moyenne de 45 % actuelle augmentée de 2 % grâce au port préaffranchi), à savoir 99 640 électeurs.
4) ou la prise en considération de la part actuelle de ces mêmes électeurs ayant recours aux services de La Poste (26,19 %) augmentée de 2 %, soit 28,19 %, ce qui correspond à 26 893 électeurs (212 000 x 45 % = 95 400 x 28.19 % = 26 893).

Sur ces bases, et suivant d'autres hypothèses encore, les coûts peuvent être estimés comme suit :

a) Dans une première hypothèse, idéaliste, qui partirait de l'idée que le 47 % du corps électoral (soit 99 640 électeurs) profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 119 568 francs par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 478 271 francs par année.

b) Dans la deuxième hypothèse, plus réaliste, dans laquelle on partirait de l'idée que c'est la part actuelle des électeurs ayant recours aux services de La Poste augmentée de 2 %, soit 26 893 électeurs, qui profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 32 276 fr. 60 par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 129 086 fr. 40 par année.

Il a lieu de relever aussi que dans le canton de Fribourg, la pratique en matière de votations reflète une situation particulière. Il s'avère qu'un nombre particulièrement élevé de votes anticipés ont lieu non par correspondance postale, mais bien par dépôt à la commune, soit au guichet de la commune, soit dans la boite extérieure destinée à recevoir le matériel de vote. Les chiffres y relatifs, qui datent du dernier relevé réalisé dans le canton de Fribourg (2018), sont même assez édifiants en la matière :

Votes anticipés dans les districts du canton de Fribourg :

Districts	**Vote par envoi postal**	**Vote par dépôt à la commune**	**Total**	**% de vote anticipé par dépôt à la commune**
Sarine	7 096	7 726	14 822	52.13
Singine	500	7 121	7 621	94.44
Gruyère	1 091	6 250	7 341	85.14
Lac	2 283	4 075	6 358	64.09
Glâne	251	2 595	2 846	91.18
Broye	703	4 015	4 718	85.10
Veveyse	230	2 482	2 712	91.52
Total	**12 154**	**34 264**	**46 418**	
Total %	**26.18**	**73.82**	**100**	**73.81 (moyenne cantonale)**

En substance, en moyenne, il s'avère que plus de 73 % des votes s'effectuent par dépôt à la commune. L'on atteint même plus de 94 % de dépôt à la commune dans le district de la Singine. Ces éléments relativisent l'effet réel des deux points d'augmentation avancés par les chercheurs cités par les motionnaires et montre que les citoyennes et citoyens utilisent déjà largement les possibilités de vote totalement gratuites. D'autre part, la Confédération et les cantons travaillent actuellement à l'adaptation des procédures et exigences dans l'espoir de permettre une reprise rapide du vote électronique. Les possibilités de gratuité se verront ainsi renforcées.

En définitive, le Conseil d'Etat partage, avec les motionnaires, l'ambition d'augmenter le taux de participation aux scrutins. Il est cependant convaincu que la prise en charge du port payé du retour pour les élections et votations par l'Etat n'aura pas l'effet attendu. Considérant les spécificités dans le canton de Fribourg, notamment le fait que certaines communes offrent déjà cette prestation et la tendance très marquée à déposer gratuitement son matériel à la commune, et animé par la volonté d'engager l'argent du contribuable pour des mesures réellement efficaces, le Conseil d'Etat estime les engagements nécessaires pour mettre en place la solution proposée disproportionnés par rapport au résultat escompté.

Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2023-GC-33
Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg

Urheber:	**Schneuwly Achim / Bürgisser Nicolas**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**46**
Einreichung:	**10.02.2023**
Begründung:	**10.02.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**10.02.2023**
Antwort des Staatsrats:	**16.05.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 10. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion laden die Grossräte Achim Schneuwly und Nicolas Bürgisser den Staatsrat ein, eine Rechtsgrundlage bei Wahlen und Abstimmungen zu schaffen, nach der der Kanton neu die Versandkosten für die briefliche Stimmabgabe übernehmen soll. Nach ihrem Antrag soll die briefliche Stimmabgabe für die Stimmberechtigten für eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen respektive Wahlen kostenlos werden. Gegebenenfalls würde der Kanton die Portokosten übernehmen.

Die Motionäre halten diese Massnahme für wichtig, da die Stimmbeteiligung in der Schweiz derzeit auf sehr tiefem Niveau stagniert, mit nicht einmal 50 % der stimmberechtigen Personen, die Gebrauch von ihrem Mitspracherecht machen. Diese Situation ist besorgniserregend, da das Schweizer System der direkten Demokratie weltweit einzigartig ist und auf der Mitsprache der Bevölkerung beruht.

Um die Stimmbeteiligung zu steigern, schlagen die Verfasser das Vorfrankieren der Abstimmungscouverts vor. Diese Massnahme sei bereits in 10 Schweizer Kantonen (Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Obwalden, St. Gallen, Zug und Zürich) umgesetzt worden.

Gemäss den Ergebnissen von zwei wissenschaftlichen Studien der Universitäten Freiburg und Zürich ist dort, wo die briefliche Abstimmung kostenlos ist, die Wahlbeteiligung um etwa 2 % gestiegen. Diese als erheblich angesehene Steigerung sei darauf zurückzuführen, dass durch das Vorfrankieren der Aufwand für die Abstimmenden reduziert wird, da die Kosten und die Notwendigkeit des Kaufs von Briefmarken wegfallen. Heutzutage hätten viele Stimmberechtigte keine Briefmarken zur Hand.

Die Motionäre sind sich bewusst, dass diese Massnahme mit Kosten verbunden ist, aber sie sind der Ansicht, dass die Vorteile für die Demokratie und die Wahlbeteiligung diese Ausgaben rechtfertigen. Im Übrigen halten sie fest, dass die Gemeinden einen Initialaufwand hätten, da ein Datamatrix-Code auf den Stimmrechtsausweisen angebracht werden müsste, um die vorfrankierten Couverts verwenden zu können.

Zusammenfassend sind die Verfasser der Motion der Ansicht, dass sich die Kosten dieser Massnahme, die auf rund 1.10 Franken pro Wähler geschätzt werden, lohnen, um die Wahlbeteiligung zu fördern und die Volksrechte, die wichtigste Grundlage der Schweizer Demokratie, zu bewahren.

II. Antwort des Staatsrats

Laut der von den Motionären zitierten Studie könne die Tatsache, dass man für das Frankieren des Abstimmungscouverts bezahlen muss, einen signifikanten Einfluss auf die Stimmbeteiligung haben. Die Autoren der Studie haben die Stimmbeteiligung in 325 Berner Gemeinden in den Jahren 1989 bis 2014 untersucht. Sie haben festgestellt, dass die Stimmbeteiligung um fast 2 % geringer ist, wenn das Rückantwortcouvert frankiert werden muss. Die portofreie briefliche Stimmabgabe könne somit zur Bekämpfung der Stimmabstinenz beitragen, da sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Möglichkeit biete, auf praktischere und einfacher zugängliche Weise abzustimmen.

Der Staatsrat ist wie die Motionäre der Ansicht, dass es wichtig ist, alle geeigneten Massnahmen zur Förderung der Stimmbeteiligung zu ergreifen. Er stellt jedoch fest, dass sich die Situation in Bern nicht direkt auf den Kanton Freiburg übertragen lässt, und ist skeptisch, ob der von den Motionären formulierte Vorschlag die Stimm- und Wahlbeteiligung tatsächlich steigern könnte.

Zahlreichen Studien zufolge wird die Wahlbeteiligung nämlich vorrangig von mehreren Faktoren beeinflusst, wie der Intensität des Wahlkampfs, dem Bildungsniveau und der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Im Wesentlichen gilt: Wenn die wahlberechtigte Person nicht die Zeit oder die Energie hat, sich zu informieren, geht sie nicht wählen. Nach Auskunft der Gemeinden Gruyères und Freiburg, die das Porto für die Rücksendung des Stimmmaterials bereits übernehmen, stellte sich heraus, dass eine Schätzung der konkreten Auswirkungen dieser Leistung auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger für sie nicht bezifferbar ist. Im Wesentlichen wird insgesamt festgestellt, dass das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor vom Gegenstand der Abstimmung abhängt und dass die jüngeren Generationen die Briefwahl stärker nutzen als die älteren.

Die Hauptgründe für das Fernbleiben von der Urne scheinen auch in der Komplexität der Themen und der hohen Frequenz der Abstimmungen zu liegen. Im Gegensatz zu anderen Ländern können die Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre politische Meinung bekanntlich mehrmals im Jahr auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zum Ausdruck bringen. Das relativiert vielleicht die Bedeutung von Abstimmungen bei den Bürgerinnen und Bürgern und kann sie wählerisch machen. Häufig ist auch festzustellen, dass die Beteiligung offenbar von der Art der Abstimmungsvorlagen und der Berichterstattung in den Medien beeinflusst wird. Komplexe oder sehr technische Themen schrecken die Wählerinnen und Wähler in der Regel ab.

Im Übrigen gibt es Menschen, die nicht wählen gehen und auch nicht wählen werden, egal, was man unternimmt, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen: Es handelt sich um einen kleinen Teil der Wahlberechtigten, der nichts mehr von Politik hören will, und einen anderen Teil, der nicht mehr an politische Parteien und Organisationen glaubt und Wahlen boykottiert. Es gibt auch einen Zusammenhang mit dem Alter, da die Beteiligung mit dem Eintritt ins hohe Alter offenbar abnimmt.

Die Briefwahl hat das Abstimmungsverfahren zwar vereinfacht. Dies ist natürlich sehr positiv, aber die meisten Studien weisen auch darauf hin, dass sie keine grundlegenden Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung hatte. Die Einführung der Briefwahl soll die Wahlbeteiligung auf schweizerischer Ebene tatsächlich um etwa 4 % bis 5 % erhöht haben. Heute liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen bei 45,41 % und bei eidgenössischen Wahlen bei 45,01 %. Im Kanton Freiburg liegt die durchschnittliche Beteiligung bei den kantonalen Wahlen bei 38,37 % und bei den kantonalen Abstimmungen bei 39,27 %. Das bedeutet im Wesentlichen, dass sich im Allgemeinen immer noch 56,38 % der Gesamtheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stimme enthalten, obwohl 100 % der Wählerschaft per Briefwahl abstimmen könnten.

Ausgehend von der Annahme, dass Demokratie zwar unbezahlbar ist, aber dennoch ihren Preis hat, muss daher untersucht werden, ob die Kosten für eine 2%ige Erhöhung der Wahlbeteiligung verhältnismässig sind oder nicht.

Zur Durchführung dieser Berechnung werden folgende Annahmen getroffen:

1) Einheitspreis von 1.20 Franken pro Rückantwortcouvert;
2) durchschnittliche Anzahl von 212 000 Wählern;
3) geschätzte 47 % der Stimmberechtigten (212 000 x 47 %), die an den Abstimmungen teilnehmen würden (d. h. der aktuelle Durchschnitt von 45 %, erhöht um 2 % dank des vorfrankierten Portos), d. h. 99 640 Wählerinnen und Wähler.
4) oder die Berücksichtigung des aktuellen Anteils derselben Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen (26,19 %), erhöht um 2 %, d. h. 28,19 %, was 26 893 Wählerinnen und Wählern entspricht (212 000 x 45 % = 95 400 x 28,19 % = 26 893).

Auf dieser Grundlage und unter weiteren Annahmen können die Kosten wie folgt geschätzt werden:

a) In einer ersten, idealistischen Annahme, die davon ausgeht, dass 47 % der Stimmberechtigten (d. h. 99 640 Personen) vom bezahlten Porto profitieren, würden sich die Kosten auf insgesamt 119 568 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 478 271 Franken vorgesehen werden.
b) Bei der zweiten, realistischeren Annahme, dass der aktuelle Anteil der Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen, plus 2 %, also 26 893 Wähler, vom bezahlten Porto profitieren würde, würden sich die Kosten auf insgesamt 32 276.60 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 129 086.40 Franken vorgesehen werden.

Es ist auch anzumerken, dass im Kanton Freiburg bei Volksabstimmungen eine besondere Praxis ausgeprägt ist. Eine besonders hohe Anzahl an vorzeitigen Stimmabgaben erfolgt nämlich nicht per Post, sondern durch Abgabe bei der Gemeinde, entweder am Schalter der Gemeindeverwaltung oder in einem dafür vorgesehenen Briefkasten. Die diesbezüglichen Zahlen aus der letzten Erhebung im Kanton Freiburg (2018) sind in dieser Hinsicht sogar recht erbaulich:

Vorzeitige Stimmabgabe in den Bezirken des Kantons Freiburg:

Bezirke	**Abstimmung per Postversand**	**Abstimmung durch Abgabe bei der Gemeinde**	**Total**	**% vorzeitige Stimmabgaben durch Abgabe bei der Gemeinde**
Saanebezirk	7 096	7 726	14 822	52,13
Sensebezirk	500	7 121	7 621	94,44
Greyerzbezirk	1 091	6 250	7 341	85,14
Seebezirk	2 283	4 075	6 358	64,09
Glanebezirk	251	2 595	2 846	91,18
Broyebezirk	703	4 015	4 718	85,10
Vivisbachbezirk	230	2 482	2 712	91,52
Total	**12 154**	**34 264**	**46 418**	
Total %	**26,18**	**73,82**	**100**	**73,81 (kantonaler Durchschnitt)**

Im Wesentlichen zeigt sich, dass durchschnittlich über 73 Prozent der Stimmen direkt bei der Gemeinde abgegeben werden. Im Sensebezirk werden sogar über 94 % der Stimmen bei der Gemeinde eingereicht. Dies relativiert den tatsächlichen Effekt des Anstiegs von zwei Prozentpunkten, der von den von den Motionären zitierten Forschern vorgebracht wurde, und zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger die kostenlosen Abstimmungsmöglichkeiten bereits ausgiebig nutzen. Zudem arbeiten der Bund und die Kantone derzeit an der Anpassung der Verfahren und Anforderungen und hoffen, dass das E-Voting bald wiederaufgenommen werden kann. Dadurch ergibt sich eine weitere Möglichkeit, die Stimme kostenlos abzugeben.

Der Staatsrat teilt mit den Motionären das Bestreben, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Er ist jedoch überzeugt, dass die Übernahme des Portos für die Antwort bei Wahlen und Abstimmungen durch den Staat nicht die gewünschten Auswirkungen hätte, dies Angesichts der Besonderheiten im Kanton Freiburg, insbesondere der Tatsache, dass einige Gemeinden diese Dienstleistung bereits anbieten, und der ausgeprägten Tendenz, sein Wahlmaterial kostenlos bei der Gemeinde abzugeben. Auch zieht es der Staatsrat vor, das Geld der Steuerzahler für wirklich wirksame Massnahmen einzusetzen. Er ist daher der Ansicht, dass die Verpflichtungen, die zur Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung notwendig sind, im Vergleich zum erwarteten Ergebnis unverhältnismässig hoch sind.

Antrag

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2022-GC-158
Introduction d'un examen préalable contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales

Auteur-e-s :	**Moussa Elias / Levrat Marie**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.09.2022**
Développement :	**09.09.2022**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.09.2022**
Réponse du Conseil d'Etat :	**30.05.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 septembre 2022, les députés Elias Moussa et Marie Levrat rappellent que le 20 mai 2022, le Grand Conseil avait pris la décision d'invalider l'initiative constitutionnelle déposée notamment par la Jeunesse socialiste et les Jeunes Vert-e-x-s « Pour la gratuité des transports publics ». Ils ajoutent que le 18 mars 2016 déjà, le Grand Conseil avait également invalidé l'initiative constitutionnelle de l'UDC « Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg : non à une formation étatique d'imams ».

Ils estiment que dans les deux cas, les votes du Grand Conseil auraient créé une très grande frustration chez les initiants et initiantes, lesquels avaient déployé durant des mois une très grande énergie pour récolter les signatures nécessaires, en vain. Selon eux, la situation actuelle serait également très frustrante pour toutes les personnes ayant signé une initiative qui est invalidée après coup.

Afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de proposer une modification de la Constitution fribourgeoise et/ou de la loi sur l'exercice des droits politiques afin d'introduire un examen préliminaire contraignant de la validité des initiatives populaires. Cette mesure devrait permettre aux initiants et initiantes d'être fixés sur le sort juridique de leur initiative avant de débuter la récolte des signatures. Cela permettrait également aux personnes qui signent une initiative de s'assurer qu'en cas d'aboutissement, un vote populaire aura bien lieu.

Les motionnaires se disent conscients que le Grand Conseil avait refusé le 21 mars 2017 la motion 2016-GC-76 demandant un examen préalable non-contraignant. Selon eux, c'est là la preuve que, d'une part, la situation actuelle ne serait pas satisfaisante et, d'autre part, qu'un examen préalable non-contraignant ne serai pas non plus suffisant pour remédier aux lacunes actuelles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, lorsqu'une initiative est formulée en termes généraux, il faut tenir compte du fait que, en cas d'acceptation, le législateur doit préparer une règlementation de mise en œuvre qui correspond aux conceptions exprimées dans l'initiative. En substance, lors de la mise en œuvre, il doit viser la plus grande compatibilité possible avec le droit supérieur sans toutefois devoir contrôler le respect de celui-ci dans tous les cas. Déclarer une initiative en termes généraux invalide suppose donc qu'une mise en œuvre sans contradiction manifeste au droit supérieur apparaisse d'avance exclue. Si l'initiative se laisse au contraire exécuter de sorte qu'aucune contradiction manifeste n'en résulte, alors elle ne peut pas être déclarée irrecevable. Ces principes s'appliquent *mutatis mutandis* aux initiatives entièrement rédigées.

Ce n'est donc, en résumé, que dans les cas manifestes qu'une initiative doit être déclarée invalide. Cette jurisprudence a été confirmé une nouvelle fois par le Tribunal fédéral en date du 31 mars 2023, dans l'Arrêt 1C_393/2022 par lequel il a rejeté le recours déposé à l'encontre de la décision par laquelle le Grand Conseil avait constaté la nullité de l'initiative « Pour la gratuité des transports publics ».

Le Conseil d'Etat rappelle aussi que, dans le cadre de la révision de la loi sur le Grand Conseil, il avait relevé la problématique des instruments parlementaires non conformes à la législation ou à la Constitution. Il avait alors suggéré qu'en cas de doute, il serait souhaitable qu'un organe indépendant du Conseil d'Etat statue sur la conformité de l'instrument. Cette proposition a été rejetée par le Parlement.

1. Situation au niveau fédéral

Dans sa réponse à la motion 2016-GC-76, le Conseil d'Etat avait relevé que la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats avait déposé en août 2015 une initiative parlementaire demandant au Conseil fédéral l'élaboration d'un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques pour permettre aux comités d'initiative de recourir à un examen préliminaire formel et matériel de leur initiative qui serait facultatif et non contraignant. L'initiative avait d'abord reçu l'adhésion de la Commission des institutions politiques du Conseil national, en février 2016.

Cette initiative parlementaire a toutefois été classée en août 2017 et le droit fédéral n'a, pour l'heure, pas subi d'adaptation à ce sujet.

2. Le contrôle contraignant de la validité matérielle lorsque la décision est rendue par une autorité législative : La situation dans le canton de Fribourg

a) L'autorité appelée à rendre la décision d'invalidation dans le canton de Fribourg

La situation juridique n'a pas évolué depuis la réponse à la motion 2016-GC-76. En l'occurrence, avant la récolte des signatures, la Chancellerie d'Etat procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative ainsi que des listes de signatures (art. 114 LEDP). Il ne s'agit là que d'un contrôle formel.

Notre Constitution cantonale prévoit à son article 43 que c'est le **Grand Conseil** qui invalide entièrement ou partiellement les initiatives populaires si elles violent le droit supérieur, ne respectent pas l'unité de la forme ou de la matière ou sont inexécutables. Ce contrôle est

effectué par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Conseil d'Etat, dès le moment où la Chancellerie a formellement constaté que le nombre de signatures valables nécessaire a été récolté et que l'initiative a ainsi abouti.

Il est relevé que c'est la situation actuellement en vigueur dans la majorité des cantons Suisses.

b) Le droit d'être entendu des initiants, lorsque les décisions sont rendues par le parlement

Il ressort d'une étude juridique relative au « droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives » par un parlement (autorité législative) que : « *D'après la jurisprudence, la portée du droit d'être entendu doit tenir compte de la structure et de l'organisation spécifiques des parlements cantonaux. Partant, le Tribunal fédéral considère que, lorsque la décision sur la validité est prise par un parlement, le comité d'initiative ne devrait pas se voir reconnaître le droit de s'expliquer sur l'application des conditions de validité pour deux raisons. Premièrement, la composition du parlement et la procédure devant cet organe assurent que tous les éléments pertinents soient invoqués, de sorte qu'il est superflu que le comité présente ses arguments juridiques. Secondement, « les membres du comité d'initiative [ont] des moyens indirects et légitimes de faire valoir leurs intérêts auprès des députés [. . .] par exemple [en] s'adress[ant] aux représentants des [. . .] partis politiques [. . .] qui [ont] expressément soutenu le lancement de l'initiative* » (Camilla Jacquemoud, « Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives, in : Jusletter du 27 mai 2019, p. 29, ch. 3.a).

Au vu de ce qui précède, selon l'état de la jurisprudence, un droit d'être formellement entendu n'existe pas pour le Comité d'initiative lorsque la décision sur la validité doit être rendue par un **parlement**. A noter que cette jurisprudence relative au droit d'être entendu devant les parlements a été confirmée récemment encore au sujet des recours déposés par certaines communes de l'agglomération de Fribourg contre l'abrogation de l'Agglomération institutionnelle par le Grand Conseil.

c) Cela ne signifie toutefois pas, toujours lorsque la décision doit être rendue par un parlement, qu'il serait interdit dans le canton de Fribourg de formaliser un processus de droit d'être entendu du Comité d'initiative avant ou après la récolte de signatures. Ce serait toutefois, à l'évidence, lent et compliqué. L'auteure précitée s'y est risquée (cf. Jusletter du 27 mai 2019, p. 38) et, sur cette base, la procédure de droit d'être entendu devant le parlement pourrait se concrétiser un peu comme suit :

1. Le Conseil d'Etat rédige un rapport sur la validité ou l'invalidité de l'initiative ;
2. Le Conseil d'Etat communique son rapport au comité d'initiative et fixe à celui-ci un délai raisonnable pour se déterminer sur le rapport.
3. La prise de position du comité d'initiative est communiquée au Grand Conseil avec le rapport du Conseil d'Etat.
4. Si le rapport de la commission parlementaire en charge du traitement de la validité de l'initiative retient des éléments essentiels relatifs à la validité de l'initiative qui n'apparaissaient pas dans le rapport du Conseil d'Etat, la commission fixe au comité d'initiative un délai raisonnable pour se déterminer à propos de ces nouveaux éléments.
5. Dans l'hypothèse du ch. 4 ci-dessus, la prise de position du comité d'initiative est communiquée au Grand Conseil avec le rapport de la commission parlementaire.
6. Le Grand Conseil rend sa décision, sujette à recours.

3. Le contrôle contraignant de la validité matérielle lorsque la décision est rendue par une autorité exécutive : le modèle du canton de Vaud

Depuis le 10 juin 2013, suite à une votation populaire, la Constitution du canton de Vaud prévoit à son article 80 al. 1 l'obligation pour le **Conseil d'Etat** de valider les initiatives avant d'autoriser la récolte de signatures, et de constater la nullité de celles qui sont contraires au droit supérieur et/ou qui violent l'unité de rang, de forme ou de matière. Il doit procéder par la voie d'une décision sujette à recours.

La nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Vaud du 5 octobre 2021, entrée en vigueur le 1er janvier 2022, décline comme suit le processus qui mène à la prise d'une décision contraignante par le Conseil d'Etat :

> Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, de manière motivée sur la validité de l'initiative et constate sa nullité si elle est contraire au droit supérieur et/ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière.

> Si le service en charge de l'instruction du dossier pour le Conseil d'Etat estime qu'il existe des motifs de nullité, il en informe le comité ou le parti à l'origine de l'initiative et lui impartit un délai pour se déterminer.

> La décision du Conseil d'Etat doit être publiée dans la Feuille des avis officiels.

> Une fois la décision de validation entrée en force, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels. Cet avis ouvre le délai de récolte des signatures.

> Le Conseil d'Etat peut percevoir un émolument de 2000 francs au plus auprès du comité ou du parti à l'origine de l'initiative et en demander l'avance en cas de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste.

> Les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

Par Arrêt du 26 novembre 2018, le Tribunal fédéral a notamment relevé, en substance, que lorsqu'une décision d'invalidation doit être rendue par l'autorité exécutive, les initiants doivent pouvoir bénéficier du droit d'être entendu avant la prise de la décision (cf. ATF 1C 136/2018 du 26 novembre 2018, considérant 4.3 in fine). Cela explique vraisemblablement le processus de consultation des initiants prévu dans la LEDP -VD.

4. L'avis du Conseil d'Etat

Quand bien même l'anticipation du contrôle de validité matérielle ne donnerait pas, en l'état de la jurisprudence, un droit d'être entendu des initiants devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat craint que la solution proposée conduise à des discussions inutiles devant un parlement déjà surchargé. En effet, l'ensemble du parlement devrait alors dans tous les cas procéder à des « passes d'armes » juridiques sur des projet qui ne lui parviendraient peut-être jamais faute de signatures en suffisance. Cela semble disproportionné et aurait de surcroit pour effet de rallonger sensiblement les délais de traitement de l'initiative.

Afin d'éviter une telle lourdeur, si l'on voulait formaliser un contrôle préalable contraignant de la validité des initiatives populaires, la compétence constitutionnelle du Grand Conseil en la matière devrait vraisemblablement être rediscutée dans le but de la transférer intégralement au Conseil d'Etat, comme dans le canton de Vaud. Cette situation aurait aussi l'effet de donner simultanément

aux initiants un doit d'être entendu durant le processus décisionnel. Cela supposerait toutefois une modification de l'art. 43 de la Constitution cantonale et donc un scrutin populaire.

En raison des motifs précités, tenant à l'économie de moyens et de répartition des compétences, le Conseil d'Etat se déclare donc défavorable à l'intégration, dans la LEDP, d'un contrôle préalable contraignant par le Grand Conseil de la validité des initiatives.

5. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion dans son ensemble.

Afin de préciser la nature de la mise en œuvre de la motion en cas d'acceptation, il propose toutefois son fractionnement en deux parties :

1. Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques introduisant un examen préalable des initiatives populaires par le Grand Conseil et introduction d'un examen préalable selon la proposition figurant dans la présente réponse ;
2. Modification de la Constitution cantonale confiant au Conseil d'Etat la compétence d'invalider entièrement ou partiellement les initiatives populaires et introduction d'un examen préalable.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter les deux volets de la motion ainsi fractionnée. Si le Parlement décide de ne pas suivre sa proposition, le Gouvernement le prie de déterminer lequel des deux volets il entend mettre en œuvre dans notre canton.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2022-GC-158
Einführung einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen

Urheber/in:	**Moussa Elias / Levrat Marie**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.09.2022**
Begründung:	**09.09.2022**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.09.2022**
Antwort des Staatsrats:	**30.05.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. September 2022 eingereichten und begründeten Motion erinnern Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Marie Levrat daran, dass der Grosse Rat am 20. Mai 2022 beschlossen hatte, die unter anderem von der JUSO und den Jungen Grünen eingereichte Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig zu erklären. Sie fügen hinzu, dass der Grosse Rat bereits am 18. März 2016 auch die Verfassungsinitiative der SVP «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» für ungültig erklärt hatte.

Sie sind der Ansicht, dass die Abstimmungen im Grossen Rat in beiden Fällen bei den Initiantinnen und Initianten für grosse Frustration gesorgt hatten, da sie über Monate viel Energie dafür aufgewendet hatten, die notwendigen Unterschriften zu sammeln, jedoch umsonst. Ihrer Meinung nach ist die derzeitige Situation auch sehr frustrierend für all jene, die eine Initiative unterzeichnet haben, die im Nachhinein für ungültig erklärt wird.

Um zu verhindern, dass eine solche Situation erneut eintritt, ersuchen die Motionäre den Staatsrat, eine Änderung der Verfassung des Kantons Freiburg und/oder des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vorzuschlagen, um eine bindende Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen einzuführen. Dies sollte es den Initiantinnen und Initianten ermöglichen, vor Beginn der Unterschriftensammlung Klarheit über das rechtliche Schicksal ihrer Initiative zu haben. Die Personen, die eine Initiative unterzeichnen, hätten so auch Gewissheit, dass es im Falle des Zustandekommens der Initiative tatsächlich zu einer Volksabstimmung kommt.

Die Motionäre sind sich bewusst, dass der Grosse Rat am 21. März 2017 die Motion 2016-GC-76, die eine nicht bindende Vorprüfung forderte, abgelehnt hatte. Ihrer Meinung nach zeigt dies, dass die derzeitige Situation nicht zufriedenstellend ist und dass eine nicht bindende Vorprüfung ebenfalls nicht ausreichen würde, um die derzeitigen Schwachpunkte zu beheben.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts der Gesetzgeber bei der Annahme einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung berücksichtigen muss, dass die Umsetzungsregelung den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Bei der Umsetzung muss der Gesetzgeber im Wesentlichen auf grösstmögliche Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Die Ungültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative setzt daher voraus, dass eine Umsetzung ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich die Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Diese Grundsätze gelten *mutatis mutandis* auch für Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs.

Zusammengefasst darf eine Initiative also nur in eindeutigen Fällen für ungültig erklärt werden. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht am 31. März 2023 erneut bestätigt. Mit dem Urteil 1C_393/2022 wurde die Beschwerde gegen den Entscheid des Grossen Rates, in dem er die Initiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig erklärt hatte, abgewiesen.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass er im Rahmen der Revision des Grossratsgesetzes auf die Problematik der nicht gesetzes- oder verfassungskonformen parlamentarischen Vorstösse hingewiesen hatte. Er hatte damals vorgeschlagen, dass es im Zweifelsfall wünschenswert wäre, wenn ein vom Staatsrat unabhängiges Organ über die Konformität des Vorstosses entscheiden würde. Dieser Vorschlag wurde vom Parlament abgelehnt.

1. Situation auf Bundesebene

In seiner Antwort auf die Motion 2016-GC-76 hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats im August 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte, mit der beim Bundesrat die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt wurde, um es Initiativkomitees zu ermöglichen, auf eine fakultative und nicht bindende formale und materielle Vorprüfung ihrer Initiative Rückgriff zu nehmen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hatte sich der Initiative im Februar 2016 zunächst angeschlossen.

Diese parlamentarische Initiative wurde jedoch im August 2017 abgeschrieben und das Bundesrecht bislang nicht angepasst.

2. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer gesetzgebenden Behörde getroffen wird: Situation im Kanton Freiburg

a) Behörde, die im Kanton Freiburg den Entscheid über die Ungültigerklärung treffen soll

Die Rechtslage hat sich seit der Antwort auf die Motion 2016-GC-76 nicht geändert. Vor der Unterschriftensammlung nimmt die Staatskanzlei die Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor (Art. 114 PRG). Hierbei handelt es sich lediglich um eine formelle Kontrolle.

Unsere Kantonsverfassung sieht in Artikel 43 vor, dass der **Grosse Rat** Volksinitiativen ganz oder teilweise ungültig erklärt, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren oder undurchführbar sind. Diese Kontrolle führt der

Grosse Rat auf der Grundlage eines Antrags des Staatsrats durch, sobald die Staatskanzlei formell festgestellt hat, dass die erforderliche Zahl der gültigen Unterschriften gesammelt wurde und die Initiative somit zustande gekommen ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass dies derzeit in der Mehrheit der Schweizer Kantone so gehandhabt wird.

b) Anspruch der Initiantinnen und Initianten auf rechtliches Gehör, wenn der Entscheid vom Parlament getroffen wird

Aus einer juristischen Studie über das «Recht auf Anhörung bei der Gültigkeitsprüfung von Initiativen» durch ein Parlament (gesetzgebende Behörde) geht Folgendes hervor: *Nach der Rechtsprechung muss der Umfang des Rechts auf Anhörung die spezifische Struktur und Organisation der kantonalen Parlamente berücksichtigen. Daher ist das Bundesgericht der Ansicht, dass, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem Parlament getroffen wird, dem Initiativkomitee aus zwei Gründen nicht das Recht eingeräumt werden sollte, sich zur Anwendung der Gültigkeitsvoraussetzungen zu äussern. Erstens stellen die Zusammensetzung des Parlaments und das Verfahren vor diesem Organ sicher, dass alle relevanten Elemente angeführt werden, sodass es überflüssig ist, dass das Komitee seine rechtlichen Argumente vorbringt. Zweitens haben die Mitglieder des Initiativkomitees indirekte und legitime Möglichkeiten, ihre Interessen gegenüber den Grossrätinnen und Grossräten [...] geltend zu machen, zum Beispiel, indem sie sich an die Vertreter der [...] politischen Parteien [...] wenden, die ausdrücklich die Lancierung der Initiative unterstützt haben.* (Camilla Jacquemoud, «Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives», in: Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 29, Ziff. 3.a).

Angesichts dieser Ausführungen besteht nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung kein Recht auf formelle Anhörung für das Initiativkomitee, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem **Parlament** getroffen werden muss. Diese Rechtsprechung zum Anspruch auf rechtliches Gehör vor den Parlamenten wurde erst kürzlich im Zusammenhang mit den Beschwerden einiger Gemeinden der Agglomeration Freiburg gegen die Aufhebung der institutionellen Agglomeration durch den Grossen Rat bestätigt.

c) Dies bedeutet jedoch nicht, dass es im Kanton Freiburg verboten wäre, ein Verfahren für den Anspruch des Initiativkomitees auf rechtliches Gehör formell festzulegen, wenn der Entscheid von einem Parlament getroffen werden muss. Ein solches Verfahren wäre jedoch offensichtlich langsam und kompliziert. Die vorerwähnte Autorin hat es versucht (vgl. Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 38). Gestützt auf ihre Ausführungen könnte das Verfahren des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor dem Parlament in etwa wie folgt aussehen:

1. Der Staatsrat verfasst einen Bericht über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative.
2. Der Staatsrat teilt seinen Bericht dem Initiativkomitee mit und räumt diesem eine angemessene Frist ein, um zum Bericht Stellung zu nehmen.
3. Die Stellungnahme des Initiativkomitees wird dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht des Staatsrats überwiesen.
4. Wenn im Bericht der für die Abklärung der Gültigkeit der Initiative zuständigen parlamentarischen Kommission wesentliche Elemente zur Gültigkeit der Initiative enthalten sind, die im Bericht des Staatsrats nicht vorkommen, so räumt die Kommission dem

Initiativkomitee eine angemessene Frist ein, um zu diesen neuen Elementen Stellung zu nehmen.

5. Im Fall von Ziffer 4 wird die Stellungnahme des Initiativkomitees dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht der parlamentarischen Kommission übermittelt.
6. Der Grosse Rat erlässt einen Entscheid, der mit Beschwerde angefochten werden kann.

3. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer Exekutivbehörde getroffen wird: Modell des Kantons Waadt

Seit dem 10. Juni 2013 sieht die Verfassung des Kantons Waadt infolge einer Volksabstimmung in Art. 80 Abs. 1 die Verpflichtung des **Staatsrats** vor, vor dem Start der Unterschriftensammlung über die Gültigkeit von Initiativen zu entscheiden, und die Ungültigkeit von Initiativen festzustellen, die gegen übergeordnetes Recht verstossen und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzen. Der Entscheid des Staatsrats kann mit Beschwerde angefochten werden.

Das neue Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Waadt vom 5. Oktober 2021, das am 1. Januar 2022 in Kraft trat, sieht folgendes Verfahren vor, das zu einem bindenden Entscheid des Staatsrats führt:

> Bevor der Staatsrat die Unterschriftensammlung bewilligt, entscheidet er innert kurzer Frist und mit Begründung über die Gültigkeit der Initiative und stellt ihre Ungültigkeit fest, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzt.

> Wenn die für die Untersuchung des Dossiers für den Staatsrat zuständige Dienststelle der Ansicht ist, dass es Gründe für die Ungültigkeit gibt, informiert sie das Komitee oder die Partei, von der die Initiative ausgeht, und setzt ihm oder ihr eine Frist, um dazu Stellung zu nehmen.

> Der Entscheid des Staatsrats muss im Amtsblatt veröffentlicht werden.

> Sobald der Entscheid über die Gültigkeit rechtskräftig ist, werden der Titel und der Text der Initiative im Amtsblatt veröffentlicht. Mit dieser Publikation beginnt die Frist für die Unterschriftensammlung zu laufen.

> Der Staatsrat kann vom Komitee oder von der Partei, das oder die die Initiative eingereicht hat, eine Gebühr von höchstens 2000 Franken erheben und diese im Voraus verlangen, wenn fortwährend Texte eingereicht werden, die einen offensichtlichen Fall von Missbrauch darstellen.

> Entscheide über die Gültigkeit einer kantonalen oder kommunalen Initiative können beim Verfassungsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

Mit Entscheid vom 26. November 2018 hielt das Bundesgericht im Wesentlichen fest, dass, wenn die Exekutivbehörde den Entscheid über die Ungültigkeit zu fällen hat, den Initianten vor der Beschlussfassung das rechtliche Gehör gewährt werden muss (vgl. BGE 1C 136/2018 vom 26. November 2018, Erwägung 4.3 in fine). Dies erklärt wahrscheinlich den im LEDP-VD vorgesehenen Vorgang der Stellungnahme der Initiantinnen und Initianten.

4. Ansicht des Staatsrats

Selbst wenn die Vorverlegung der Prüfung der materiellen Gültigkeit nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung nicht zu einem Anspruch der Initianten auf rechtliches Gehör vor dem Grossen Rat führen würde, befürchtet der Staatsrat, dass die vorgeschlagene Lösung zu unnötigen Diskussionen in einem bereits überlasteten Parlament führen würde. Denn dann müsste das gesamte Parlament in

jedem Fall juristische «Fehden» über Vorlagen austragen, die es vielleicht nie erreichen würden, weil nicht genügend Unterschriften gesammelt werden. Dies scheint unverhältnismässig und würde zudem dazu führen, dass die Frist für die Behandlung der Initiative deutlich verlängert würde.

Um eine solche Schwerfälligkeit zu vermeiden, müsste, wenn man eine bindende Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen formalisieren wollte, die verfassungsmässige Zuständigkeit des Grossen Rates in diesem Bereich wahrscheinlich neu diskutiert werden, mit dem Ziel, sie wie im Kanton Waadt vollständig dem Staatsrat zu übertragen. Dies hätte auch den Effekt, dass die Initiantinnen und Initianten gleichzeitig einen Anspruch auf rechtliches Gehör während des Entscheidungsprozesses erhielten. Dies würde jedoch eine Änderung von Art. 43 der Kantonsverfassung und damit eine Volksabstimmung voraussetzen.

Aus den oben genannten Gründen in Zusammenhang mit der Einsparung von Mitteln und der Kompetenzverteilung spricht sich der Staatsrat daher gegen die Aufnahme einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von Initiativen durch den Grossen Rat in das PRG aus.

5. Antrag

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

Um die Art der Umsetzung der Motion im Falle ihrer Annahme zu präzisieren, schlägt der Staatsrat jedoch ihre Aufteilung in zwei Teile vor:

1. Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte: Einführung einer Vorprüfung von Volksinitiativen durch den Grossen Rat und Einführung einer Vorprüfung nach dem Vorschlag in dieser Antwort;
2. Änderung der Kantonsverfassung: dem Staatsrat wird die Kompetenz übertragen, Volksinitiativen ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, und Einführung einer Vorprüfung.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, die beiden Teile der so aufgeteilten Motion abzulehnen. Falls das Parlament beschliesst, dem Antrag der Regierung nicht zu folgen, so bittet sie es, festzulegen, welcher der beiden Teile im Kanton umgesetzt werden soll.

Rapport 2022-DIAF-13

25 avril 2023

—

Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David concernant la péréquation financière fribourgeoise et son adaptation après dix ans d'application. Comme proposé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat et accepté par le Grand Conseil, ce rapport est développé et complété en annexe par l'évaluation périodique de la performance du système de péréquation financière intercommunale.

Table des matières

—

1 Postulat **2**

2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé) **2**

3 Conclusion et suite à donner **4**

1 Postulat

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert ainsi que dix cosignataires demandaient l'élaboration d'un rapport sur le système de péréquation financière intercommunale et les éventuels besoins d'adaptation de celui-ci.

Les députés rappelaient en premier lieu que la péréquation financière intercommunale est en place depuis une dizaine d'années et qu'elle n'a, durant cette période, pas fait l'objet d'adaptations majeures, malgré le processus d'évaluation appliqué. De l'avis des auteurs du postulat, il conviendrait de procéder à un réexamen du système en profondeur (hypothèses de base, critères et clés de répartition) ; selon leur appréciation, les circonstances modifiées ces dernières années, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la fiscalité, conduisent à des disparités entre les communes par rapport à leur capacité de se développer, ce que la péréquation devrait corriger.

Les postulants comparaient ensuite différents systèmes péréquatifs, notamment au niveau fédéral (péréquation intercantonale) ainsi que des exemples de péréquation intercommunale dans certains cantons. Ces comparaisons démontraient en premier lieu que les montants à disposition dans le système fribourgeois sont relativement faibles. En second lieu, il était constaté que certains systèmes associent le canton et les communes au financement de l'instrument des ressources (GR, VS, BE, SO et LU sont cités). Ce co-financement des ressources se retrouve également au niveau fédéral, où la Confédération et les cantons financièrement forts participent conjointement à aider les cantons ayant une capacité financière plus faible.

Dans une approche cumulant les deux instruments, les auteurs du postulat relevaient que les communes fribourgeoises financent 67% de la péréquation totale, alors que dans les cantons fixant un financement mixte des ressources, l'apport des communes se monterait à un taux global moindre, situé entre 30 et 46%.

Les auteurs du postulat interrogeaient finalement le Conseil d'Etat quant aux effets des baisses fiscales décidées par le législateur sur la situation financière des communes. Parallèlement ils s'inquiétaient des conséquences du plan directeur cantonal, notamment de l'orientation vers les centres urbains du potentiel de développement qui pourrait conduire à un déséquilibre entre les communes au détriment des régions périphériques.

2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)

Il est en priorité nécessaire de rappeler les enjeux et les objectifs fixés par le législateur dans le système de péréquation financière intercommunale.

Les communes fribourgeoises, en tant que collectivités publiques, sont astreintes à fournir un certain nombre de prestations à ses administrés. Si les prestations minimales considérées comme obligatoires à l'échelle cantonale doivent être similaires, l'autonomie communale permet de tenir compte des différents besoins et attentes des citoyennes et citoyens à l'échelle locale aussi bien en termes de prestations publiques que de politique fiscale. Les ressources financières des communes permettant de les assumer sont variables en fonction de la situation et de la fiscalité des communes. La majorité de ces ressources provient des impôts des contribuables personnes physiques et morales ainsi que de la contribution immobilière. D'autres types d'impôts et taxes, mais également certains revenus non fiscaux, peuvent compléter les ressources nécessaires à assurer une stabilité financière des communes.

La péréquation intercommunale a pour objectifs de compenser, partiellement et dans la mesure fixée par le législateur, les disparités financières constatées. Deux instruments distincts sont mis en place pour répondre à ces missions de compensation : la péréquation des ressources vise les disparités des recettes fiscales potentielles, la péréquation des besoins vise les disparités constatées dans les critères techniques et les structures démographiques et

sociales sur lesquelles les communes n'ont pas de maîtrise à moyen terme. Le Conseil d'Etat rappelle que le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg a été classé deuxième meilleur outil de solidarité financière en Suisse par le rapport *Monitoring des cantons*[1] de Avenir Suisse publié en 2013. Il se situe derrière le canton de Glaris (qui est composé de trois communes) et juste devant la péréquation financière intercantonale établie par la Confédération.

Le rapport d'évaluation du système annexé détaille et développe ces deux outils, leur objectif et leurs effets. Comme le prévoit la législation, il examine la performance de la péréquation sous l'angle du respect des objectifs fixés, de la pertinence des critères retenus et leur pondération. De plus, l'introduction d'éventuels nouveaux critères des besoins et le regroupement de deux critères en un sont analysés. Dans sa conclusion, le rapport d'évaluation répond aux questions et propositions émises par les postulants. Il rappelle également les exigences du législateur fixées dans la législation sur la péréquation financière intercommunale : transparence du système, indépendance des instruments, montant complémentaire financé par l'Etat, objectivité des données prises en compte, caractère évolutif du système. De ce fait, comme proposé par le Conseil d'Etat et adopté par le Grand Conseil, le rapport d'évaluation fait partie intégrante du présent rapport.

Toutefois, parmi les points soulevés par le postulat, trois éléments nécessitent ici une réponse complémentaire.

> Le **co-financement de l'instrument des ressources** par les communes et l'Etat est en effet une option prise par certains cantons et par la Confédération. Le législateur fribourgeois a quant à lui décidé de distinguer clairement le financement de ses deux instruments. Ainsi la péréquation des ressources est financée par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes à plus faible potentiel (répartition horizontale directe). La péréquation des besoins est financée exclusivement par le canton au profit de toutes les communes (répartition verticale directe). Cette séparation des financements est totalement conforme à l'esprit qui prévaut à l'exercice difficile du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

  Le choix du financement exclusivement horizontal de l'instrument des ressources peut s'expliquer pour les raisons suivantes :

  > Comme le stipulait en 2009 le Conseil d'Etat dans son message accompagnant le projet de loi, « *Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation : la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation.* »[2].

  > Un financement complémentaire provenant de l'Etat pourrait avoir un effet de « désincitation » sur les comportements fiscaux des communes bénéficiaires. Si elles recevaient une dotation minimale (provenant de l'Etat) en plus de sa part provenant du transfert horizontal de l'instrument des ressources, elles n'auraient peut-être aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique dès lors qu'elles se satisferaient d'une situation financière « améliorée » bien qu'inférieure à la moyenne des communes[3].

  > Dans le même sens, la péréquation n'a pas pour but de compenser intégralement les disparités du potentiel fiscal. Ni par ailleurs d'améliorer la situation d'une commune bénéficiaire de telle sorte qu'elle se retrouve, après péréquation, avec un potentiel fiscal par habitant plus élevé que la commune qui la précédait avant péréquation. Ce principe, qui équivaut également dans le sens inverse pour les communes contributrices, est rappelé dans le rapport Dafflon 2007[4].

---

1 Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5 : **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale** *(résumé en français)*, Lukas Rühli, 2013

2 Message n°141 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), pt 10 p. 10

3 Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg 2007, p. 40

4 Dafflon et Mischler 2007, p. 91

- On peut également rappeler que, pour l'instrument des ressources, la situation financière des communes n'est pas directement influencée par les législations et politiques décidées par l'Etat. Par contre, l'instrument des besoins se base sur des critères liés à des tâches communales qui sont directement influencées par des options politiques et un certain nombre de législations décidées par le canton.

- Les **décisions du Parlement cantonal quant à des baisses fiscales** peuvent avoir des conséquences directes sur les finances communales. Par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises a impacté les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses. Preuve en est, pour les communes, que le montant de l'instrument des ressources, qui est calculé à raison de 2,5% du potentiel fiscal de huit impôts retenus, a diminué pour la première fois, depuis la mise en œuvre de la péréquation en 2011, entre 2022 et 2023 d'un peu plus de 3%. Cette diminution constatée est en grande partie attribuable à la diminution des impôts prélevés sur le bénéfice des personnes morales. Les communes dont l'impôt sur les personnes morales constitue une proportion importante des ressources fiscales ont vu leur situation financière se péjorer ; elles ne représentent toutefois pas la majorité.

  Les autres décisions du législatif cantonal quant à des baisses de la fiscalité ont eu un effet limité. Mais surtout elles n'ont pas eu pour conséquence de détériorer la situation financière des communes. En effet, sur la période 2016 à 2022, 61 communes ont décidé de diminuer leur coefficient d'impôts sur les personnes physiques, 42 communes l'ont augmenté. Durant cette même période, 40 communes ont diminué le coefficient d'impôts sur les personnes morales alors que 28 l'ont augmenté. Cela démontre que, malgré les décisions politiques allégeant la fiscalité des collectivités publiques locales, la situation financière des communes en générale reste stable et équilibrée sur le long terme.

- Il est à ce jour prématuré de connaître les **conséquences de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et de l'aménagement du territoire** sur les différents types de communes (communes centres, périphériques, rurales, urbaines, de montagne, etc.). Il y a également lieu de rappeler que si un développement fort permet d'accéder à de nouveaux revenus, il est également source de nouvelles charges qui peuvent être conséquentes, parfois supérieures aux revenus escomptés. Il n'appartient d'autre part pas à la législation sur la péréquation financière intercommunale de régler les politiques de développement régional ; d'autres leviers législatifs pourraient être actionnés. Par contre, la péréquation prend en compte les effets de ces politiques, tant sur les ressources fiscales potentielles que sur les besoins des communes, mais elle ne peut pas les anticiper. Le rapport d'évaluation annexé, faisant partie intégrante du présent rapport, rappelle l'impossibilité d'utiliser des données subjectives (pt 4.2 p. 34) ainsi que les conditions préalables nécessaires à une application objective du système de solidarité financière entre les communes (pt 5 p. 35).

3 Conclusion et suite à donner

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport complété par le rapport d'évaluation annexé. Afin d'entamer le prochain examen de la performance du système péréquatif, le Groupe de travail accompagnant les travaux d'évaluation sera reconstitué dans le courant de l'été 2023.

Annexe

—

Péréquation financière intercommunale – Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation, Rapport du Service des communes, Fribourg, mars 2023

Péréquation financière intercommunale

—

Analyse de la performance du système
Deuxième évaluation

Mars 2023

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Péréquation financière intercommunale
—
Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation

Table des matières

1 Cadre général de la péréquation 2

2 Péréquation des ressources 3

2.1 Objectif, indice IPF et montant 3
2.2 Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal 4
2.3 Résultats pour l'ensemble des communes 5
2.3.1 Variation du potentiel fiscal en francs par habitant 5
2.3.2 Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF 12
2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources 17
2.4.1 Pertinence des critères et pondération 17
2.4.2 Stabilité de l'instrument des ressources 18
2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation 18

3 Péréquation des besoins 19

3.1 Objectif, indice ISB et montant 19
3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal 21
3.3 Résultats pour l'ensemble des communes 22
3.3.1 Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant 22
3.3.2 Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal 23
3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins 27
3.4.1 Pertinence des variables de gestion 27
3.4.2 Stabilité de l'instrument des besoins 28
3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation 29

4 Analyse de nouveaux critères des besoins 29

4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM) 29
4.1.1 Données statistiques de base 29
4.1.2 Tâches communales et coûts correspondant 30
4.1.3 Résultats de la prise en compte du critère RCOM 30
4.1.4 Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF 34
4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire 34

5 Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale 35

Fribourg, mars 2023

1 Cadre général de la péréquation

La péréquation financière intercommunale, en tant que système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, a été introduite au 1er janvier 2011 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale du 16 novembre 2009 (LPFI ; RSF 142.1). Elle comprend deux volets :

> La péréquation des ressources est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de huit impôts communaux. Le volume péréquatif est égal à 2,5% de la somme totale de ces huit impôts calculés avec un potentiel de référence normé.

> La péréquation des besoins détermine un indicateur synthétique des besoins (ISB), basé sur neuf tâches (ressortant du plan comptable des collectivités publiques basé sur le modèle comptable harmonisé MCH1), utilisant six critères de causalité exprimant les différences de besoins entre les communes. Le volume financier redistribué à toutes les communes est égal à 50% du volume financier de la péréquation des ressources.

Selon l'article 20 LPFI, le système de péréquation est soumis à une évaluation de la performance tous les quatre ans. Font l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

La première évaluation a fait l'objet d'un rapport[1], rédigé en 2015 sous la direction du Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté ; les résultats sont rappelés et résumés dans les chapitres concernés.

Le présent rapport a pour but d'examiner le respect des objectifs mentionnés ci-dessus conformément à la législation. Subsidiairement, des modifications ou des compléments aux critères existants sont analysés.

Le rapport est ainsi divisé en trois thématiques et une conclusion générale résumées ci-dessous.

La première analyse (point 2) examine la performance moyenne de l'instrument des ressources sur une période de huit années d'exercice, soit depuis son introduction en 2011 à 2018. L'examen porte sur l'effet des montants reçus ou payés sur le potentiel fiscal des huit impôts pris en compte, effets calculés en francs par habitant ainsi qu'en points de potentiel fiscal. De manière générale, l'analyse rappelle en exergue si les objectifs fixés par la législation sont atteints.

Également analysé en fonction des objectifs de la loi sur la péréquation financière intercommunale, l'instrument des besoins (point 3) est examiné sous l'angle de la pertinence des critères fixés à ce jour, de leur lien de causalité avec les données statistiques à disposition ainsi qu'avec les tâches concernées et de leur pondération.

L'analyse des deux instruments porte également sur leur financement et les formules de répartition.

Le point 4 du rapport examine les demandes qui pourraient aboutir à l'introduction de nouveaux critères des besoins, tenant compte par exemple de nouvelles situations en matière de tâches communales.

En conclusion, le dernier point rappelle la construction du système de solidarité financière entre les communes, le parallélisme des deux instruments, leur stabilité et l'aspect évolutif de la législation.

---

[1] Bernard Dafflon, **Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg**, Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, État de Fribourg, 27 juillet 2015

2 Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. La législation définit les ressources fiscales prises en compte afin de mesurer les disparités entre les communes.

2.1 Objectif, indice IPF et montant

L'article 3 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 3 Objectif
[1] La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux d'impôts, chaque impôt est déterminé selon une référence normée. Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux, ceux-ci résultant du choix de la commune (art. 4 LPFI) :

huit impôts pris en compte	*norme de référence (coefficient ou taux d'impôt)*
revenu des personnes physiques	100% de l'impôt cantonal de base
fortune des personnes physiques	100% de l'impôt cantonal de base
bénéfice des personnes morales	100% de l'impôt cantonal de base
capital des personnes morales	100% de l'impôt cantonal de base
part de l'impôt à la source	40,5% en 2020[2] de l'impôt cantonal de base
prestations en capital	100% de l'impôt cantonal de base
contribution immobilière	3‰ de la valeur fiscale des immeubles
part de l'impôt sur les véhicules à moteur	30% jusqu'en 2013, 20% dès 2014 de l'impôt cantonal

Les rendements, calculés en francs par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles. Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). Calculé pour l'ensemble des communes, l'IPF a une valeur de 100,00 points. Les communes dont l'indice est supérieur à 100,00 points sont considérées de capacité financière plus forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus faible (communes bénéficiaires).

Les indices partiels de chacun des huit impôts composant l'IPF sont pondérés proportionnellement à leur volume respectif par rapport à la totalité et sur la base des données statistiques des trois dernières années fiscales de référence.

L'article 6 LPFI fixe le montant mis à disposition pour l'instrument des ressources et les modalités de répartition :

Art. 6 Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources
[1] La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.
[2] Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

[2] La répartition de l'impôt à la source entre les différents bénéficiaires est fixée chaque année par le Conseil d'État par une ordonnance relative à la perception de l'impôt à la source (RSF 631.32).

Il est à rappeler que le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifiable à atteindre. L'analyse de la performance péréquative et de la compensation prévue dans le dispositif légal consiste, de ce fait, à mesurer l'écart entre les situations communales *avant* et *après* péréquation, en d'autres termes, à mesurer le rendement fiscal par habitant par commune sur la base des huit impôts sélectionnés, avant et après application de la formule péréquative.

Il est également important de rappeler qu'il s'agit de relativiser la performance mesurée dans le sens où le montant total à disposition de l'instrument des ressources correspond à 2,5% de potentiel fiscal additionné de toutes les communes. On ne peut donc pas attendre des corrections péréquatives qu'elles permettent une performance au-delà de ce qui est à disposition.

2.2 Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal

En référence au premier rapport d'évaluation, la méthode d'analyse de performance consiste à comparer les rendements fiscaux potentiels (aux taux de référence) de l'année fiscale effective avec ce que les communes ont obtenu, en plus ou en moins au titre de la péréquation des ressources cette même année. Le calcul est fait en prenant en compte le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal afin de permettre la comparaison entre communes. Autrement dit, on compare les rendements fiscaux effectifs à la norme pour 2011 (avant péréquation), avec ces rendements corrigés en plus ou en moins par la péréquation 2011. C'est la logique de politique économique voulue par la loi :

> La commune budgétise en 2011 les impôts 2011.
> La péréquation corrige en 2011, à la hausse ou à la baisse, le potentiel fiscal sur la base des indices IPF ; à rappeler que le calcul des IPF est fondé sur des données fiscales décalées de 5 à 3 ans en raison des disponibilités statistiques. Par exemple l'IPF 2011 se base sur le potentiel fiscal des années 2006, 2007 et 2008, et ainsi de suite :

	année de péréquation - instrument des ressources												
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
années fiscales	2006 2007 2008	2007 2008 2009	2008 2009 2010	2009 2010 2011	2010 2011 2012	2011 2012 2013	2012 2013 2014	2013 2014 2015	2014 2015 2016	2015 2016 2017	2016 2017 2018	2017 2018 2019	2018 2019 2020

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de performance de la péréquation des ressources peut être effectuée sur une large période, à savoir annuellement dès 2011 (première année de mise en œuvre de la législation sur la péréquation financière intercommunale) et jusqu'en 2018. La démarche est la suivante :

a) Établir les montants du potentiel fiscal (PF) par commune et par habitant, pour les huit impôts de référence, calculés aux normes de référence des coefficients ou taux d'impôt.

   Pour chaque année, ces données sont fournies par le Service cantonal des contributions (SCC) et l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).

b) Prendre en compte les montants reçus ou payés au titre de la péréquation des ressources, par année, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2011 à 2018 ; RSF 142.11).

c) Calculer pour chaque commune les montants du potentiel fiscal par habitant après péréquation, c'est-à-dire :

   > pour les communes bénéficiaires : les montants obtenus (a) additionnés des montants reçus (b) ;
   > pour les communes contributrices : les montants obtenus (a) soustraits des montants payés (b).

d) La comparaison *avant* (a) et *après* péréquation (c) se fait en francs par habitant et en points de potentiel fiscal.

L'analyse globale permet de ressortir des résultats moyens pour la période 2011 à 2018. Par souci de cohérence, compte tenu des fusions de communes réalisées entre 2011 (167 communes) et 2021 (128 communes)[3], le nombre de communes de référence pour cette évaluation est dès lors de 128, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données de toutes les anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

2.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Globalement et pour la période analysée, l'instrument des ressources de la péréquation a permis d'améliorer, dans la mesure prévue par la législation, la situation financière des communes ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Parallèlement, par leurs contributions, les communes contributrices ont vu leur potentiel fiscal diminuer.

2.3.1 Variation du potentiel fiscal en francs par habitant

Les augmentations du potentiel fiscal moyen par habitant (100 communes concernées) se situent au maximum à 361 fr. pour Jaun et au minimum à 6 fr. pour Sorens. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

[3] L'année de référence pour le nombre de communes est 2021 (128 communes) car la péréquation 2021 intègre pour la première fois le potentiel fiscal de l'année fiscale 2018.

Variations supérieures à 300 fr./hab.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
	moyenne / Durchschnitt	**3'799.68**	**3'799.68**	**0.00**
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Variations entre 200 et 300 fr./hab.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Variations entre 100 et 200 fr./hab.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsales	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Variations entre 0 et 100 fr./hab.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Les diminutions du potentiel fiscal moyen par habitant (28 communes concernées) se situent au minimum à -18 fr. pour Cheyres-Châbles et au maximum à -2'696 fr. pour Greng. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations négatives croissantes :

Variations entre 0 et -100 fr./hab.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevaux	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbösingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Variations entre -100 et -1'000 fr./hab.

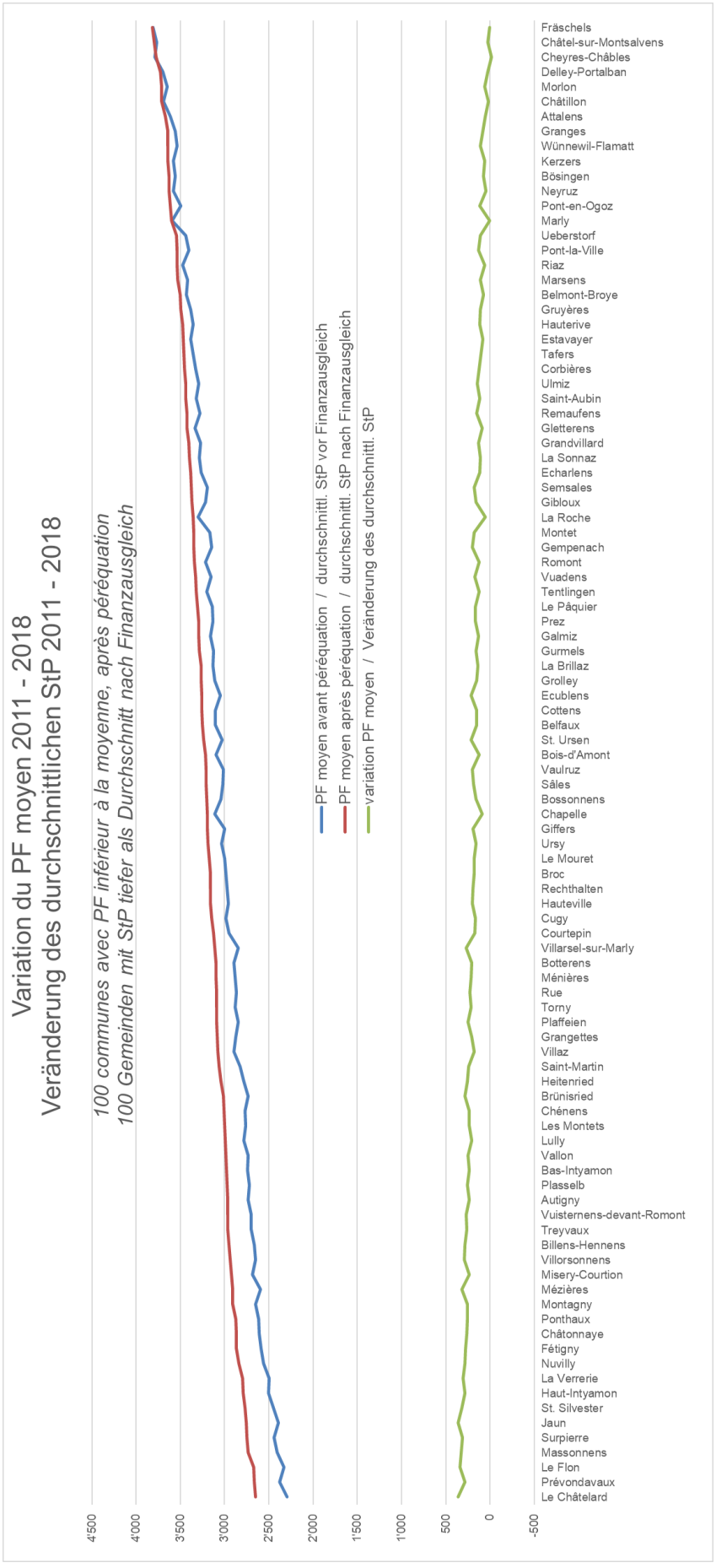
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Variations entre -1'000 et -3'000 fr./hab.

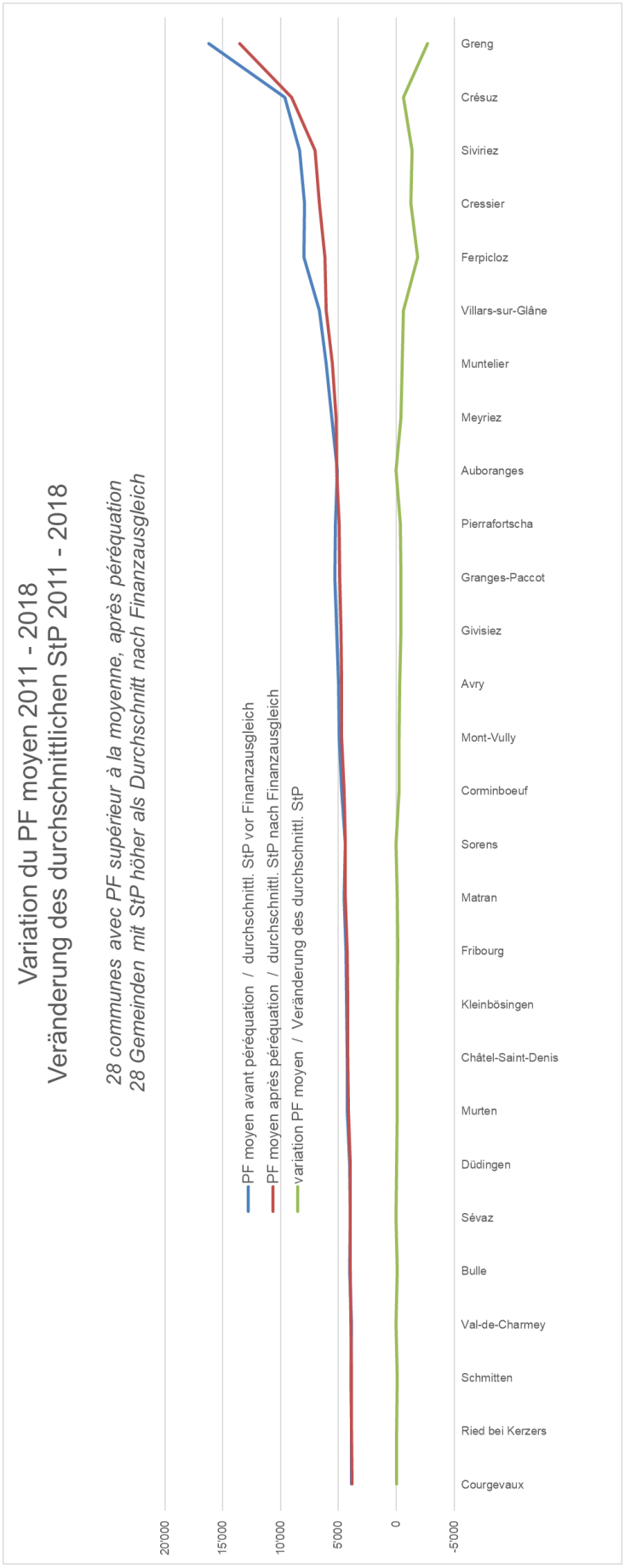
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Les deux graphiques ci-après illustrent ces effets.

Graphique 1


Variation du PF moyen 2011 - 2018
Veränderung des durchschnittlichen StP 2011 - 2018
100 communes avec PF inférieur à la moyenne, après péréquation
100 Gemeinden mit StP tiefer als Durchschnitt nach Finanzausgleich
PF moyen avant péréquation / durchschnittl. StP vor Finanzausgleich
PF moyen après péréquation / durchschnittl. StP nach Finanzausgleich
variation PF moyen / Veränderung des durchschnittl. StP
4'500
4'000
3'500
3'000
2'500
2'000
1'500
1'000
500
0
-500
Fräschels
Châtel-sur-Montsalvens
Cheyres-Châbles
Delley-Portalban
Morlon
Châtillon
Attalens
Granges
Wünnewil-Flamatt
Kerzers
Bösingen
Neyruz
Pont-en-Ogoz
Marly
Ueberstorf
Pont-la-Ville
Riaz
Marsens
Belmont-Broye
Gruyères
Hauterive
Estavayer
Tafers
Corbières
Ulmiz
Saint-Aubin
Remaufens
Gletterens
Grandvillard
La Sonnaz
Echarlens
Semsales
Gibloux
La Roche
Montet
Gempenach
Romont
Vuadens
Tentlingen
Le Pâquier
Prez
Galmiz
Gurmels
La Brillaz
Grolley
Ecublens
Cottens
Belfaux
St. Ursen
Bois-d'Amont
Vaulruz
Sâles
Bossonnens
Chapelle
Giffers
Ursy
Le Mouret
Broc
Rechthalten
Hauteville
Cugy
Courtepin
Villarsel-sur-Marly
Botterens
Ménières
Rue
Torny
Plaffeien
Grangettes
Villaz
Saint-Martin
Heitenried
Brünisried
Chénens
Les Montets
Lully
Vallon
Bas-Intyamon
Plasselb
Autigny
Vuisternens-devant-Romont
Treyvaux
Billens-Hennens
Villorsonnens
Misery-Courtion
Mézières
Montagny
Ponthaux
Châtonnaye
Fétigny
Nuvilly
La Verrerie
Haut-Intyamon
St. Silvester
Jaun
Surpierre
Massonnens
Le Flon
Prévondavaux
Le Châtelard

Graphique 2


Variation du PF moyen 2011 - 2018
Veränderung des durchschnittlichen StP 2011 - 2018
28 communes avec PF supérieur à la moyenne, après péréquation
28 Gemeinden mit StP höher als Durchschnitt nach Finanzausgleich
PF moyen avant péréquation / durchschnittl. StP vor Finanzausgleich
PF moyen après péréquation / durchschnittl. StP nach Finanzausgleich
variation PF moyen / Veränderung des durchschnittl. StP
Greng
Crésuz
Siviriez
Cressier
Ferpicloz
Villars-sur-Glâne
Muntelier
Meyriez
Auboranges
Pierrafortscha
Granges-Paccot
Givisiez
Avry
Mont-Vully
Corminboeuf
Sorens
Matran
Fribourg
Kleinbösingen
Châtel-Saint-Denis
Murten
Düdingen
Sévaz
Bulle
Val-de-Charmey
Schmitten
Ried bei Kerzers
Courgevaux
20000
15000
10000
5000
0
-5000

2.3.2 Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF

Le rapport analyse parallèlement les effets de l'instrument des ressources sur l'indice du potentiel fiscal IPF (variations *avant/après péréquation*).

Les variations positives de l'IPF (103 communes concernées) se situent au maximum à 15,64 points pour Le Châtelard et au minimum à 0,07 point pour Sévaz. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

Variations supérieures à 10 points

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Variations entre 5 et 10 points

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamon	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsales	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Variations entre 0 et 5 points

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Les diminutions de l'IPF (25 communes concernées) se situent au minimum à -0,48 point pour Cheyres-Châbles et au maximum à -29,10 points pour Siviriez. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par diminutions croissantes :

Variations entre 0 et -10 points

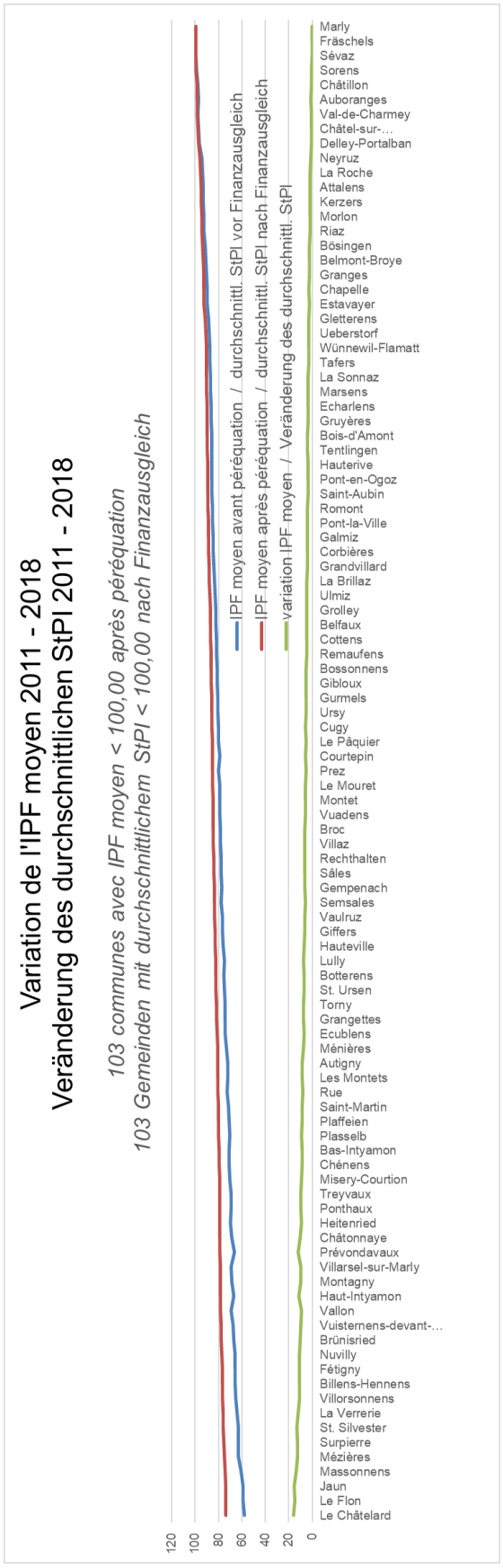
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Variations inférieures à -10 points

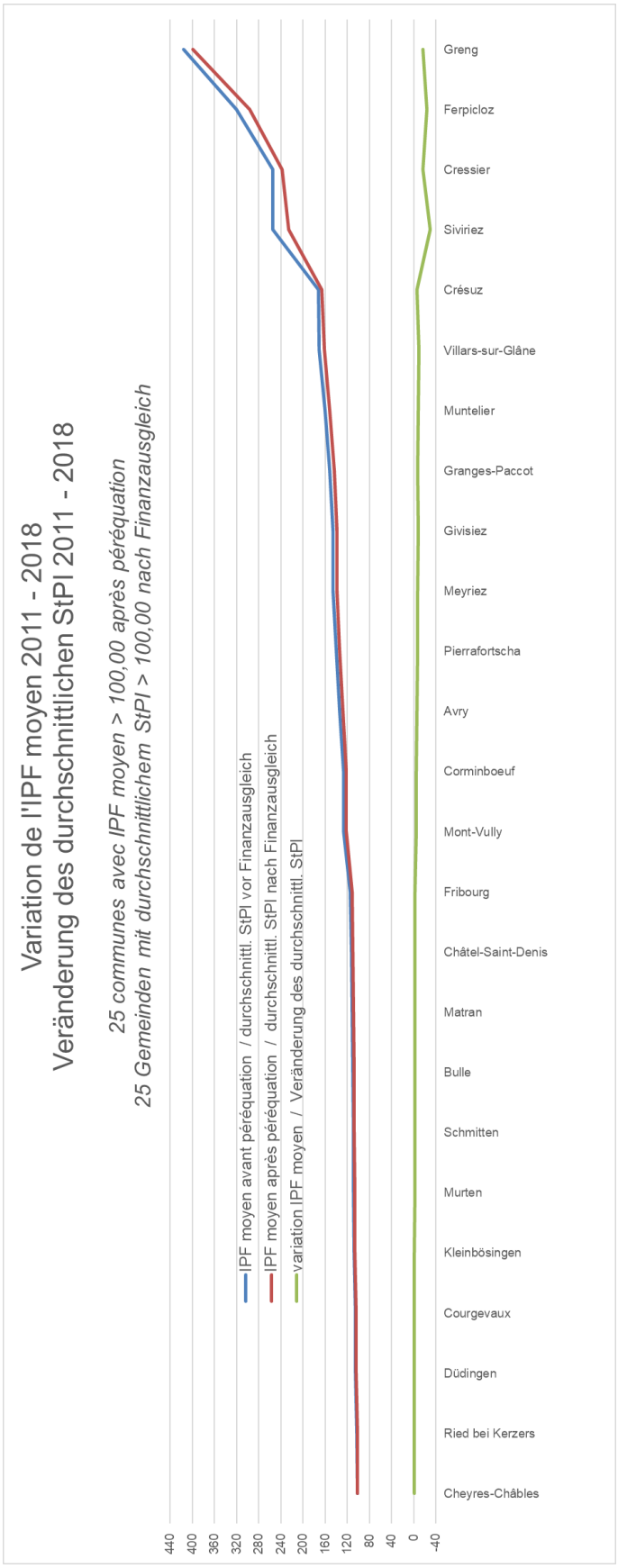
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Les graphiques 3 et 4 ci-après illustrent ces effets.

Graphique 3



Graphique 4



2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources

La performance générale du système repose sur les éléments précisés à l'article 20 LPFI qui doivent faire l'objet de l'évaluation périodique :

> Art. 20 Évaluation périodique
>
> [1] **Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.**

Les constats suivants peuvent être ressortis des données analysées pour les péréquations 2011 à 2021, en parallèle pour les variations des potentiels fiscaux de 2011 à 2018.

2.4.1 Pertinence des critères et pondération

L'instrument des ressources est fondé sur le potentiel fiscal des communes, potentiel basé sur huit types d'impôts. La souplesse du système offre quatre leviers de manœuvre permettant d'ajuster l'effet de solidarité entre les communes à fort potentiel fiscal et celles disposant d'un potentiel moindre.

2.4.1.1 Ajout d'un nouvel impôt ou d'autres types de ressources

La question avait déjà été posée lors de la première évaluation. Les huit types d'impôts actuellement retenus sont ceux qui procurent l'essentiel des ressources des communes. De plus, ils ont l'avantage de fournir un rendement structurel, à savoir un rendement stable sans fortes variations d'une année à l'autre.

La prise en compte d'autres types de ressources non fiscales provenant généralement du patrimoine financier (rendement d'immeubles, ports, droit d'eau, etc.) aurait pour inconvénient qu'elles ne font pas l'objet de statistiques officielles, mais seraient extraites des comptabilités communales. Les conditions préétablies d'utiliser des données objectives, non manipulables et officielles ne seraient dès lors pas respectées.

La sélection des huit types d'impôts reste aujourd'hui encore pertinente.

2.4.1.2 Pondération des critères

L'IPF est constitué des huit indices partiels qui correspondent aux huit impôts retenus. La pondération des huit indices est déterminée en fonction du poids de chaque impôt spécifique par rapport à l'ensemble des ressources. Cette pondération est cohérente et logique car elle ne fixe pas arbitrairement des pondérations sans lien avec le type d'impôt.

2.4.1.3 Modification du volume des ressources

Le montant de l'instrument des ressources est fixé à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes et fondé sur les huit impôts de la dernière année prise en compte (art. 6 LPFI). Le lien entre le montant à calculer et l'évolution des ressources fiscales est pertinent car il confirme le caractère dynamique du système péréquatif.

Une modification à la hausse de ce montant (augmentation du pourcentage) aurait pour effet un renforcement de l'effort de solidarité, mais avec les conséquences suivantes :

> Premièrement, la péréquation des ressources étant une péréquation horizontale, la hausse de son volume impacte les communes contributrices déjà sollicitées au profit des communes bénéficiaires.

> Deuxièmement, en référence à l'article 14 LPFI et sans modification légale, l'augmentation du montant des ressources implique une augmentation dans la même proportion de la contribution du canton à la péréquation des besoins, cette dernière étant fixée 50% du montant des ressources.

2.4.1.4 Modification de la puissance des formules

Les formules qui déterminent la répartition du montant à payer entre les communes contributrices, respectivement du montant à recevoir entre les communes bénéficiaires, sont indépendantes. Cela signifie que l'intensité de l'effet péréquatif entre ces deux catégories de communes peut être modifiée pour l'une sans conséquence pour l'autre ; en cas de modification d'une des formules, l'effort de solidarité ne varierait qu'entre les communes du groupe concerné.

Le législateur a fixé un effet péréquatif linéaire pour les deux groupes de communes, à savoir une répartition proportionnelle tenant compte de l'indice IPF et de la population (une puissance $\kappa = 1$ affectée à l'IPF dans la formule de répartition). Pour les communes contributrices, une modification de la puissance à la hausse aurait pour effet d'augmenter la contribution des communes ayant un IPF plus élevé en faveur de celles ayant un IPF moins élevé (mais toujours supérieur à 100 points). De même pour les communes bénéficiaires, les communes ayant un IPF faible recevrait un montant plus important au détriment des communes ayant un IPF plus élevé (mais toujours inférieur à 100 points).

La décision d'une modification de l'effort de solidarité par la variation de la puissance des formules appartient au législateur.

2.4.2 Stabilité de l'instrument des ressources

En raison de la prise en compte de trois années successives pour déterminer le potentiel fiscal moyen de chaque commune, les effets de variations individuelles des ressources restent modérés. En effet, une forte augmentation de ressources ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. Par ailleurs, le décalage entre les années fiscales prises en compte et l'année de la péréquation concernée permet aux communes qui connaissent de fortes variations fiscales d'anticiper leurs effets à terme.

De manière générale, la stabilité de la péréquation des ressources se confirme aussi dans l'évolution des montants, proportionnelle à l'évolution du potentiel fiscal. Le tableau ci-dessous récapitule ces données entre 2011 et 2021 :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des ressources	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375
potentiel fiscal de l'ensemble des communes	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009
variation annuelle		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%
variation annuelle moyenne 2011-2021											2.91%

2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation

Constatant que les objectifs de la loi sont atteints, au même titre que lors de la première évaluation, l'instrument des ressources ne nécessite pas en l'état d'interventions susceptibles d'en améliorer sa performance ni son efficience. Comme indiqué dans les résultats constatés, toute modification proposée doit garantir que les conditions préalables soient respectées et en déterminer les conséquences financières, en premier lieu pour les communes contributrices, pour les communes bénéficiaires, mais également pour l'État.

3 Péréquation des besoins

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise le volet des dépenses communales. Pour mesurer les différences entre les communes, on ne définit pas directement des dépenses à prendre en compte, mais des besoins, partant du principe que les besoins génèrent des dépenses. Comme pour la péréquation des ressources, il s'agit de fixer l'indicateur, le volume financier affecté à cet instrument, le financement de celui-ci, les communes bénéficiaires et le montant attribué à chacune d'elles.

3.1 Objectif, indice ISB et montant

L'article 9 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 9 Objectif

[1] La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

Les besoins sont mesurés par six critères pour lesquels des statistiques sont disponibles pour toutes les communes :

- densité de la population
- taux d'emploi
- croissance démographique
- personnes âgées de 80 ans et plus
- enfants en âge de scolarité obligatoire (de 4 à 14 ans)
- enfants âgés de moins de 4 ans

Ces critères ont un rapport direct avec neuf tâches communales engendrant des dépenses spécifiques (art. 11 LPFI) :

six critères		*comptes dépenses*	*neuf tâches communales*
densité de la population	**DPOP**	1	ordre public (1/3)
population / surface du territoire		6	transports et communications (1/3)
		58	aide sociale
taux d'emploi	**TE**	1	ordre public (1/3)
nombre d'EPT* / population		6	transports et communications (1/3)
croissance démographique	**CRPOP**	1	ordre public (1/3)
croissance de la population sur 10 ans		6	transports et communications (1/3)
personnes âgées de 80 ans et plus	**PA80**	41/57	établissements médico-sociaux
population 80 ans et plus / population totale		44	soins ambulatoires
enfants en âge de scolarité obligatoire	**SCOB**	*cycle scolaire obligatoire*	
enfants 4-14 ans / population totale		20	école enfantine
		21	écoles primaire et secondaire, y.c. transports scol.
		22	écoles spécialisées
enfants âgés de moins de 4 ans	**PENF**	54	structures d'accueil extrafamilial de jour
enfants 0-4 ans / population totale			

** EPT = nombre de places de travail déterminées en équivalents plein-temps*

Les données de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer six indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00

points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne, respectivement inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

Le poids de chaque critère des besoins est déterminé en fonction des dépenses communales représentatives du besoin considéré (art. 13 LPFI). Les dépenses prises en compte pour le calcul des pondérations sont les charges nettes de l'ensemble des communes sur les trois derniers exercices comptables correspondant aux années de référence ; ainsi les charges d'une commune n'influencent pas spécifiquement le calcul de son propre ISB.

Pour rappel, l'instrument des besoins a fait l'objet de modifications lors de la première évaluation, par l'ajout d'un sixième indice partiel, par le remplacement de données statistiques quinquennales par une statistique annualisée et par la révision de la pondération des indices partiels.

> Le critère de causalité de la petite enfance (PENF), soit les enfants âgés de moins de 4 ans en proportion de la population a été ajouté à la suite de la première évaluation de performance du système péréquatif. La tâche *Structures d'accueil extrafamilial de jour* (groupe de comptes *54*) est ainsi également prise en compte, en lien avec ce nouveau critère.
> Le nombre de places de travail, déterminées en équivalents plein-temps (EPT) fait l'objet d'une statistique annualisée. Les données précédentes n'étaient mises à jour que tous les cinq ans.
> Avant la première évaluation, les dépenses du groupe fonctionnel *1 Ordre public* et *6 Transports et communications* étaient utilisées pour trois critères et comptées trois fois dans leur totalité, favorisant les dépenses techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins dits sociaux. Conformément à la recommandation du groupe de travail ayant œuvré lors de la première évaluation, cette particularité a été abandonnée : pour les trois critères concernés, les dépenses des tâches de référence ne sont comptées que pour un tiers.

Ces modifications ont été intégrées dès le calcul de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2019.

À l'instar de la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues.

Les articles 14 et 15 LPFI fixent le montant de l'instrument des besoins et son financement :

Art. 14 Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

[1] La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50% du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

Art. 15 Financement

[1] La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.

La péréquation des besoins est un système vertical : elle est entièrement financée par le canton au profit de toutes les communes fribourgeoises. Le montant mis à disposition annuellement est évolutif du fait qu'il correspond à la moitié du montant affecté à la péréquation des ressources.

La formule de répartition entre les communes est progressive : l'ISB est élevé à une puissance $\kappa = 4$, répartissant ainsi le montant de manière progressive au profit des communes ayant des besoins plus importants.

3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal

Il est important de rappeler que, à l'instar de l'objectif de la péréquation des ressources, la loi sur la péréquation financière ne fixe pas d'objectif quantifié pour les besoins. Il s'agit d'améliorer la situation de toutes les communes avec les moyens mis à disposition, correspondant en l'occurrence à la moitié du montant des ressources.

En comparaison de l'analyse de performance de la péréquation des ressources, l'analyse de la performance de l'instrument des besoins ne peut pas s'appuyer sur les dépenses de référence, par commune et par habitant, liées aux six critères retenus. En effet, les dépenses consenties par les communes pour les tâches référencées contiennent des montants librement décidés par elles, sans lien direct avec le besoin concerné.

Par contre, il s'avère pertinent de mettre en relation les montants reçus par chacune des communes au titre de l'instrument des besoins avec leur potentiel fiscal : En quoi la péréquation des besoins améliore la situation financière des communes ? Globalement, quel est l'impact de l'instrument des besoins dans le système de solidarité financière entre communes ?

En adéquation avec la péréquation des ressources, la méthode d'analyse de performance consiste à déterminer le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal :

> La péréquation corrige le potentiel fiscal de l'année 2011 à la hausse avec le montant des besoins de chaque commune reçu en 2011 ; ce montant est déterminé en fonction de l'ISB.
> Pour rappel, le calcul des ISB est fondé sur des données statistiques décalées de 4 à 2 ans en raison de leur disponibilité. Par exemple, l'ISB 2011 se base sur les données comptables (pour les dépenses) et les données statistiques disponibles les plus récentes, à savoir 2007, 2008 et 2009 :

	année de péréquation - instrument des besoins												
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
années comptables et statistiques	2007 2008 2009	2008 2009 2010	2009 2010 2011	2010 2011 2012	2011 2012 2013	2012 2013 2014	2013 2014 2015	2014 2015 2016	2015 2016 2017	2016 2017 2018	2017 2018 2019	2018 2019 2020	2019 2020 2021

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de la performance de la péréquation des besoins se focalise sur les années 2019 (première année intégrant les modifications du système suite à la première évaluation) et 2020 (année la plus récente dont le potentiel fiscal peut être déterminé). La démarche consiste à prendre en compte les montants reçus au titre de la péréquation des besoins, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2019 et 2020 ; RSF 142.11) et à mesurer leur effet en points de potentiel fiscal de référence.

L'analyse permet de ressortir les résultats annuels pour les années 2019 et 2020. Le potentiel fiscal ayant été calculé pour ces deux années dans la péréquation financière intercommunale 2023, tenant compte des fusions réalisées jusqu'à cette année, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est de 126, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données des anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

3.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Le montant consacré à la péréquation des besoins a évolué dans les mêmes proportions que celui des ressources entre 2011 (12,24 mio fr.) et 2021 (15,81 mio fr.), du fait de leur lien fixé dans la législation. Sans référence directe aux charges communales, il est toutefois intéressant de se pencher sur le montant de cet instrument en proportion des charges nettes de références utilisés pour les critères des besoins ainsi que des charges totales des communes. Il en ressort le tableau suivant :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des besoins	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
total des charges nettes de référence	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
total des charges communales	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% charges de référence / charges totales	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
en moyenne 2011 à 2021											***38.33%***
% montant des besoins / charges de référence	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
en moyenne 2011 à 2021											***2.29%***

Entre 2011 et 2021, les charges nettes communales de référence représentent en moyenne 38,33% des charges communales totales (entre 35,87% au minimum et 39,56% au maximum). Cela signifie que les dépenses de référence, en relation avec les critères des besoins, représentent plus d'un tiers des charges communales totales. Parallèlement et pour la même période, le montant octroyé au titre de l'instrument des besoins correspond en moyenne à 2,29% des charges nettes de référence (entre 2,21% et 2,45%).

3.3.1 Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant

Le montant moyen perçu au titre de péréquation des besoins par les 126 communes fribourgeoises est de 46,15 francs par habitant en 2019, respectivement de 47,12 francs par habitant en 2020. À relever que le montant médian[4] se situe pour ces deux années à un peu plus de 43 francs par habitant.

montants reçus en fr./hab.	2019	2020
	nombre de communes	
< 30	**16**	**17**
30 - 40	**32**	**26**
40 - 50	**38**	**44**
50 - 60	**22**	**23**
60 - 70	**12**	**14**
70 - 100	**5**	**1**
> 100	**1**	**1**
	126	*126*

Pour ces deux années, une seule commune reçoit un montant inférieur à 10 francs par habitant (env. 9 fr./hab.) ; de même une seule commune perçoit un montant supérieur à 100 francs par habitant (106 fr./hab. en 2019, respectivement 112 fr./hab. en 2020).

[4] Le montant médian ou la médiane est le seuil qui répartit de manière identique le nombre de communes recevant un montant par habitant inférieur (63 communes) et supérieur (63 communes) à ce montant.

3.3.2 Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal

Pour toutes les communes, la péréquation des besoins a un effet positif. On peut alors déterminer l'impact des montants perçus en fonction du potentiel fiscal :

montants reçus en points PF	2019	2020
	nombre de communes	
< 0,50	**7**	**6**
0,50 - 1,00	**38**	**33**
1,00 - 1,50	**43**	**46**
1,50 - 2,00	**29**	**33**
2,00 - 2,50	**6**	**6**
> 2,50	**3**	**2**
	126	*126*

L'effet moyen est de 1,11 point de potentiel fiscal en 2019 et de 1,20 point en 2020. L'effet minimal se situe à 0,15 point en 2019, à 0,20 point en 2020. L'effet maximal correspond à 3,35 points de potentiel fiscal en 2019, respectivement de 3,73 points en 2020.

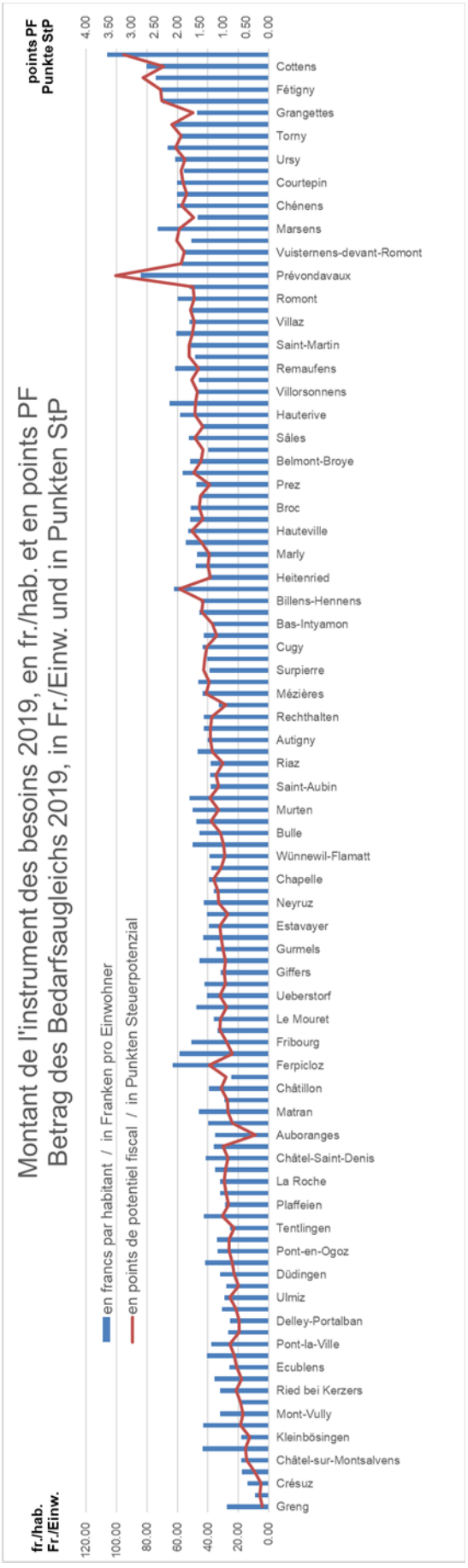
Le tableau suivant reprend, pour les années 2019 et 2020, l'ensemble des résultats, en francs par habitant et en points de potentiel fiscal (le tableau est présenté selon l'ordre croissant des points de potentiel fiscal de l'année 2020). Les deux graphiques qui suivent le tableau illustrent les effets comparatifs par commune, en francs par habitant et en potentiel fiscal.

		montant de l'instument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
		2019		**2020**	
		fr./hab.	**points PF**	**fr./hab.**	**points PF**
		Fr./Einw.	**Punkten StP**	**Fr./Einw.**	**Punkten StP**
	moyenne / Durchschnitt	**46.16**	**1.11**	**47.12**	**1.20**
2261	Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230	Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130	Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216	Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128	Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043	Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266	Kleinbösingen	18.18	0.42	22.94	0.52
2274	Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284	Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300	Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276	Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271	Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072	Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174	Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147	Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258	Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051	Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163	Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278	Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295	Bösingen	27.78	0.66	32.13	0.82

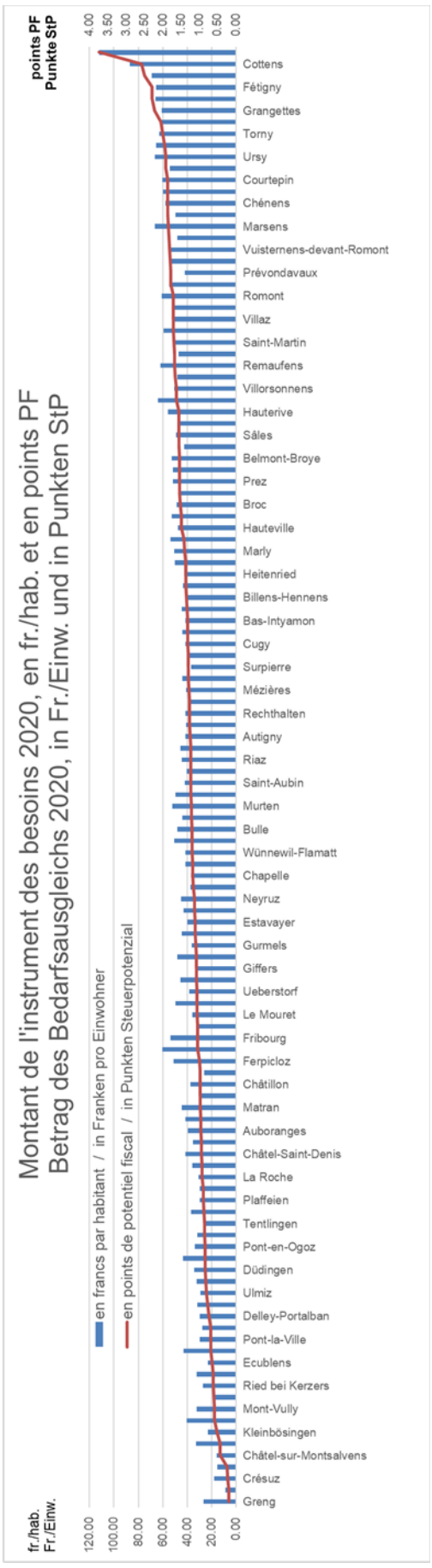
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsales	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30

2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71
2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Graphique 5



Graphique 6



3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins

À l'instar de l'analyse effectuée pour la péréquation des ressources, la performance de l'instrument des besoins se réfère également à l'article 20 LPFI. Pour rappel :

> Art. 20 Évaluation périodique
>
> [1] **Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.**

3.4.1 Pertinence des variables de gestion

Outre le choix des tâches prises en compte, la péréquation des besoins est fondée sur quatre variables de gestion : les critères de causalité exprimant les besoins par tâches, la pondération de ces critères dans l'ISB, le montant disponible et la formule de répartition.

3.4.1.1 Critères de causalité

Basé sur neuf tâches groupées en six catégories, le système de calcul de la péréquation des besoins utilise six critères de causalité. Dans le cadre de l'analyse de performance, les effets d'un regroupement des deux critères liés à l'enfances ont été étudiés.

Introduit lors du calcul de la péréquation 2019, le critère de causalité de la petite enfance (PENF – proportion des enfants âgés de 0 à 4 ans) a un poids de 3,02% dans l'indice des besoins pour l'année 2020. Son regroupement avec le critère de causalité de la scolarité obligatoire (SCOB – proportion des enfants en âge de scolarité obligatoire), dont le poids dans l'indice des besoins est de 53,80%, résulterait en un indice unique relatif à l'enfance, faisant miroir à l'indice relatif aux personnes âgées (PA80 – proportion des personnes âgées de 80 ans et plus).

Le poids de ce critère unique relatif à l'enfance (ENF) dans l'indice des besoins serait de 56,82% pour 2020. Ce regroupement aurait l'avantage de simplifier le système de calcul mais aurait un impact sur le résultat de la péréquation déterminé, pour chaque commune, par le gain ou la perte d'influence de chacun des critères PENF et SCOB en fonction de leurs poids respectifs.

On observe ainsi que les communes dans lesquelles la proportion des enfants en scolarité obligatoire est élevée alors que la proportion d'enfants de moins de 4 ans est faible seraient prétéritées par le regroupement des deux critères. À l'inverse une proportion d'enfants de moins de 4 ans élevée couplée à une proportion d'enfants en scolarité obligatoire plus faible serait avantageux.

	population 2018			ISB partiel SCOB 2020	ISB partiel PENF 2020	ISB total 2020	ISB partiel ENF	ISB total 2020	écart ISB 2020	écart péréquation besoins	
	Total	0 - 4 ans en %	4 - 14 ans en %	4 - 14 ans	0 - 4 ans		0 - 14 ans	0 - 14 ans	avec/sans regroupement	en fr.	en %
Canton	**318'514**	**4.42%**	**12.22%**	**53.80**	**3.02**	**100.00**	**56.82**	**100.00**			
Marsens	**1'909**	**3.93%**	**15.03%**	**69.67**	**2.80**	**112.43**	**68.04**	**108.00**	**-4.43**	**-20'057.02**	**-14.86%**
Crésuz	**382**	**8.12%**	**8.38%**	**33.88**	**4.41**	**81.23**	**48.30**	**91.24**	**10.01**	**4'355.43**	**59.17%**

Les deux exemples ci-dessus illustrent ce constat : Alors que la commune de Marsens, avec une forte proportion d'enfants scolarisés et une proportion d'enfants de moins de 4 ans inférieure à la moyenne cantonale, serait pénalisée par un regroupement des deux critères liés à l'enfance, la commune de Crésuz serait quant à elle avantagée en raison de son fort taux d'enfants en bas âge.

3.4.1.2 Pondération des critères dans le calcul des ISB

Comme déjà mentionné, les dépenses des groupes fonctionnels *1 Ordre public* et *6 Transports et communication* ne sont plus considérées trois fois comme c'était le cas jusqu'au calcul de la péréquation 2018. La pondération des critères dans le calcul des ISB est pertinente ; elle suit, depuis la péréquation 2019, la méthode stricte fondée sur les montants de dépenses communales effectives pour les tâches de référence.

3.4.1.3 Financement de la péréquation des besoins

Le financement de la péréquation des besoins est entièrement à charge du canton (péréquation verticale), à hauteur de 50% du montant disponible pour la péréquation des ressources (péréquation horizontale). Proposition est faite de maintenir cette structure, notamment compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences non encore définitivement chiffrées de la troisième réforme de l'imposition des personnes morales (RIE III).

Les effets de la réforme fiscale ont eu une première conséquence financière sur la péréquation 2023, pour un tiers[5], et impacteront la totalité du montant de l'instrument des besoins dès 2025. En outre, ce mode de financement établit un lien institutionnel entre les deux formes de péréquation, ce qui entraîne un effet modérateur : les communes ne peuvent demander une hausse de la péréquation des besoins, à charge du canton, que si elles sont prêtes à consacrer deux fois cette augmentation à la péréquation des ressources.

3.4.1.4 Formule de répartition

La répartition du montant disponible pour la péréquation des besoins entre les communes se fait proportionnellement à leur population légale, pondérée par l'ISB. La formule de répartition utilise une puissance $\kappa = 4$, renforçant ainsi la solidarité financière au profit des communes dont les besoins retenus sont élevés.

Une modification de la puissance à la baisse aurait pour effet d'augmenter la dotation des communes qui ont des besoins plus faibles et, inversement, de compenser cette augmentation par une diminution des dotations des communes ayant de forts besoins. Cette démarche irait dans le sens opposé de la solidarité voulue par la péréquation des besoins, orientée vers les communes avec les ISB les plus élevés. Une modification de la puissance à la hausse aurait pour conséquence de renforcer la solidarité financière en faveur des communes avec des ISB élevés au détriment des communes nécessitant de besoins plus faibles.

La formule retenue par la législation avec une puissance $\kappa = 4$ est le résultat d'un consensus voulu par le législateur. Elle s'avère aujourd'hui encore adéquate.

3.4.2 Stabilité de l'instrument des besoins

Au même titre que pour l'instrument des ressources, la prise en compte de trois années successives de données statistiques et de dépenses de référence atténue d'éventuelles variations individuelles d'une année à l'autre. Dans ce sens, une forte variation des données statistiques ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. De manière identique, l'éventuelle forte variation des dépenses communales totales, retenues pour déterminer la pondération de chaque critère, n'influenceront que de manière progressive le poids de chacun des six indices partiels des besoins, à la hausse ou à la baisse.

---

[5] La diminution du montant de la péréquation des ressources 2023 par rapport à celui de 2022 est de 1'021'852 francs, soit -3,09% ; elle est due principalement à la diminution de l'impôt perçu sur le bénéfice des personnes morales. En parallèle, la diminution du montant des besoins constatée entre 2022 et 2023 est de 510'926 francs, soit une diminution relative dans la même proportion que celle des ressources (-3,09%).

Comme relevé précédemment, la stabilité de la péréquation des besoins se confirme aussi dans l'évolution des montants mis à disposition, du fait de son lien direct (50%) avec le montant de l'instrument des ressources.

3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation

La première évaluation du système de solidarité financière entre les communes avait permis de corriger certains biais (pondérations), d'ajouter un nouveau critère (PENF – enfants de moins de 4 ans) et d'utiliser des données statistiques annualisées. Ces modifications ont répondu aux souhaits du législateur d'adapter et d'améliorer l'instrument des besoins en tenant compte de conditions nouvelles.

Pour cette seconde évaluation, il est constaté que les critères à examiner répondent en l'état aux objectifs fixés par la législation. Comme relevé, le regroupement en un seul critère relatif à l'enfance ENF – enfants de 0 à 14 ans aurait l'avantage de sa symétrie avec le critère relatif aux personnes âgées de 80 ans et plus (PA80), avec cependant ses effets variables sur les communes.

Toutefois, afin de répondre aux demandes de la Conférence des communes de montagne et du législateur, le point suivant examine deux nouveaux critères susceptibles d'engendrer des besoins spécifiques.

4 Analyse de nouveaux critères des besoins

L'ajout de nouvelles tâches ou de nouveaux critères dans l'instrument des besoins a été envisagé à plusieurs reprises, notamment en lien avec de nouvelles tâches et dépenses inhérentes dévolues aux communes. Ce chapitre analyse deux demandes spécifiques : la longueur du réseau routier communal et le plan directeur cantonal avec son incidence sur l'aménagement du territoire.

4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM)

Depuis la première évaluation de performance de la péréquation intercommunale en 2015, la prise en compte d'un critère relatif à l'importance du réseau routier communal (RCOM) a fait l'objet d'une demande d'évaluation.

4.1.1 Données statistiques de base

Pour que ce nouveau critère soit intégré au calcul de la péréquation, il est nécessaire de disposer de données statistiques officielles et fiables. Or, les données disponibles actuellement sur la longueur des routes communales proviennent des communes elles-mêmes ; bien que validées par le Service des ponts et chaussées (SPC) en 2011, elles demeurent incomplètes. La distinction entre routes communales et autres types de routes ne repose pas sur des critères objectifs. À défaut de statistiques officielles, ce sont les données de 2011 qui ont servi au calcul des effets de l'introduction de ce nouveau critère sur la péréquation.

Afin de pouvoir comparer les communes entre elles, la longueur des routes communales a été mise en relation avec les surfaces bâties de chaque commune. Ces surfaces proviennent du Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (SeCA) et sont mises à jour lors de chaque modification. Le résultat détermine ainsi un nouvel indice RCOM – routes communales représentant pour chaque commune les mètres de routes communales par mètre carré de surface bâtie.

4.1.2 Tâches communales et coûts correspondant

Comme pour les autres critères, l'indice des routes communales doit être mis en relation avec les coûts engendrés par la tâche communale correspondante, à savoir le groupe de comptes *62 Routes communales* (selon le plan comptable MCH1 alors en vigueur au début de l'analyse).

L'ensemble des dépenses du groupe de comptes *6 Transports et communications* est aujourd'hui déjà pris en compte en relation avec les critères de densité (DPOP), de taux d'emploi (TE) et de croissance de la population (CRPOP). Ces trois critères préexistants ont de fait une influence sur les dépenses du groupe de comptes *62*. Celles-ci devraient ainsi être réparties sur quatre critères, à raison d'un quart pour chacun des critères, comme le prévoit la législation en vigueur (art. 13 al. 2bis LPFI). Il en résulte une pondération du critère RCOM de 2,10%.

Le tableau suivant présente les effets de l'introduction du critère RCOM sur les pondérations de chacun des critères de l'ISB :

	pondération actuelle *2020*	pondération avec critère RCOM
DPOP	**15.16**	**14.46**
TE	**5.70**	**5.00**
CRPOP	**5.70**	**5.00**
PA80	**16.62**	**16.62**
SCOB	**53.80**	**53.80**
PENF	**3.02**	**3.02**
RCOM		**2.10**
	100.00	**100.00**

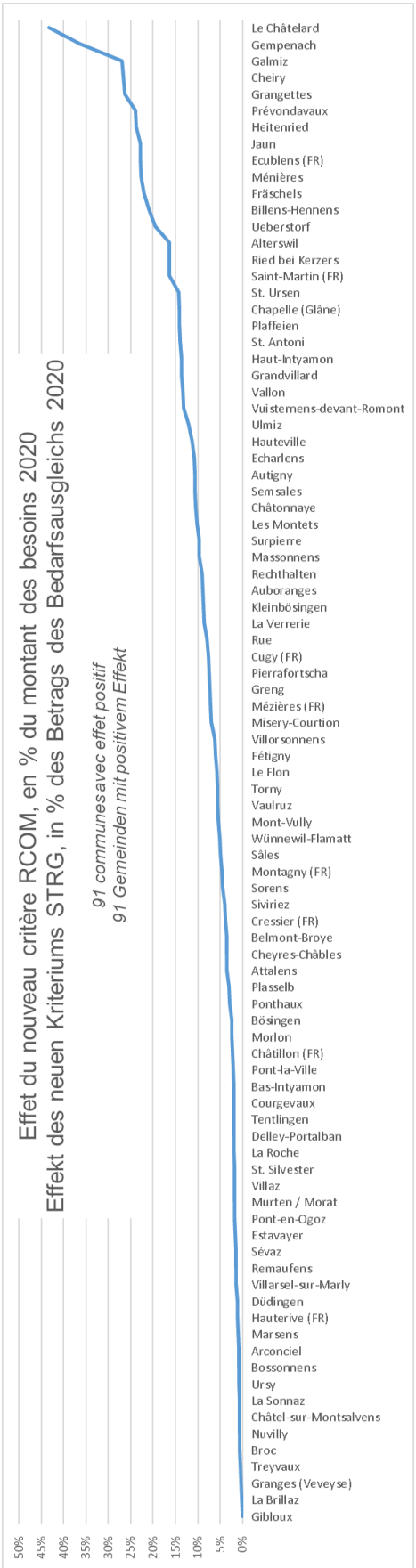
Ce sont ces pondérations qui ont été utilisées pour le calcul des effets de l'introduction du critère RCOM sur le résultat de la péréquation.

4.1.3 Résultats de la prise en compte du critère RCOM

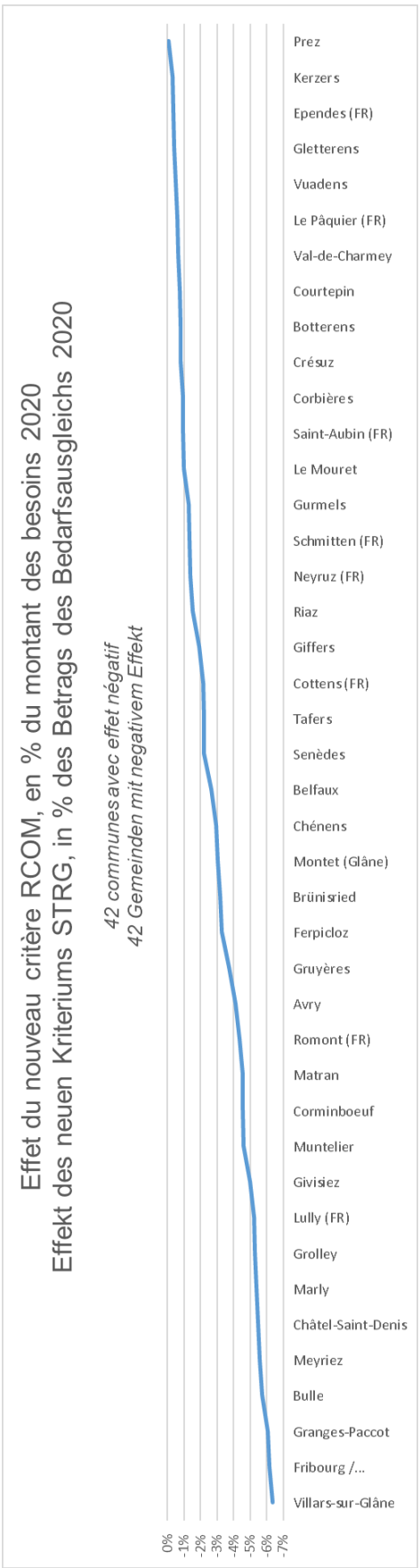
Sur la base de la péréquation 2020 (133 communes), selon les calculs effectués sur la base des données disponibles, 91 communes bénéficieraient de la prise en compte du critère RCOM dans la péréquation et 42 communes verraient le montant qui leur est attribué baisser. Compte tenu du faible poids du critère RCOM, les variations en francs seraient toutefois modérées.

Les graphiques ci-après illustrent les effets de l'intégration de ce nouveau critère, effets présentés en pourcent.

Graphique 7



Graphique 8



À première vue, les communes urbaines seraient de manière générale désavantagées, au profit des communes rurales. Cette observation doit cependant être nuancée.

Parmi les 42 communes sur lesquelles l'introduction du critère RCOM aurait un impact négatif, certaines sont de petite ou moyenne taille et quelques-unes peuvent être considérées comme des communes de montagne, comme Gruyères, Crésuz ou Val-de-Charmey. Ceci provient du fait que le rapport entre la longueur des routes communales et la surface bâtie est comparé avec la moyenne cantonale. Cette dernière a une valeur de 0,0382 pour 2018[6], signifiant que pour chaque m^2 de surface bâtie dans le canton, il y a 0,0382 mètres de route communale. Une commune rurale ou de montagne devrait en théorie avoir un réseau de routes communales plus important (du fait d'un territoire plus étendu) pour une surface bâtie plus petite, lui donnant ainsi un avantage dans le calcul de la péréquation. Or, certaines communes rurales ayant d'importantes surfaces bâties font exception à cette règle et se trouveraient ainsi prétéritées par le critère RCOM tel que calculé dans le cadre de cette évaluation.

Du côté des communes « gagnantes », on observe que les communes de Estavayer et Murten sont les seuls chefs-lieux tirant avantage de la prise en compte du critère RCOM. Sur les 92 communes bénéficiaires, 41 ont une augmentation du montant qui leur est attribué entre 0,07% et 5%, pour 19 communes cette augmentation se situe entre 5% et 10%. Pour 19 autres communes elle est de 10% à 20% et, enfin, 12 communes ont une augmentation supérieure à 20%, avec une progression maximale de 43,33% pour la commune de Le Châtelard.

Les communes les plus avantagées financièrement se distinguent par une surface bâtie faible par rapport à la moyenne cantonale (-90,2% pour la commune de Le Châtelard p.ex.) alors que ce même écart calculé pour la longueur du réseau routier communal est moindre (-47,2% pour Le Châtelard).

À l'opposé, les communes les plus prétéritées ont une grande surface bâtie que la longueur du réseau routier communal ne parvient pas à compenser, bien qu'elle soit souvent supérieure à la moyenne cantonale.

Les communes de Estavayer, Murten et Gibloux par exemple, font exception à cette règle : leur réseau de routes communales important leur permet de bénéficier de ce critère malgré une surface bâtie supérieure à la moyenne cantonale. A l'inverse, certaines petites communes sont prétéritées du fait d'un réseau routier communal très restreint.

La motivation initiale en faveur de la prise en compte d'un critère de péréquation relatif à la longueur du réseau routier communal était de favoriser les communes se situant en altitude afin de prendre en compte leurs dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes, notamment à cause du déneigement et de dégâts naturels. Or, le critère ne répond que partiellement à cet objectif puisque certaines communes d'altitude se verraient prétéritées par l'introduction de ce critère alors que des communes de plaine en bénéficieraient.

Le tableau ci-après présente le résultat de la prise en compte du critère des routes communales RCOM pour un échantillon représentatif de 44 communes. Pour l'ensemble du canton, l'introduction de ce critère engendrerait une augmentation du montant perçu au titre de la péréquation des besoins pour environ deux-tiers des communes (68,42%). Cependant, comme mentionné ci-dessus, il n'y a pas de corrélation claire entre le résultat de l'introduction du critère RCOM et les caractéristiques des communes, que ce soit en termes de taille ou d'altitude.

---

[6] Pour le calcul de la péréquation des besoins 2020, les années de référence sont les données 2016, 2017 et 2018 ; 2018 est donc l'année la plus récente prise en compte.

	routes en m **R** *(2010)*	surface bâtie en m2 **B** *(2018)*	R / B	*écart péréquation*		*ISB partiel RCOM*
				fr.	%	
Canton	**3'926'001**	**102'839'493**	**0.038**			**2.10**
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Greng	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF

Comme expliqué ci-dessus, l'éventuel regroupement des critères liés à l'enfance (ENF = PENF + SCOB) modifierait le résultat de la péréquation intercommunale en raison du gain ou de la perte d'influence de chacun des critères en fonction de leurs poids respectifs pour chacune des communes.

Couplé à l'introduction du nouveau critère RCOM, ce regroupement modifierait ainsi également le résultat final de la répartition, où la pondération de trois critères techniques DPOP, TE et CRPOP serait diminuée au bénéfice d'un quatrième critère technique RCOM.

	pondération actuelle *2020*	pondération avec critère ENF unique	critère RCOM et critère ENF
DPOP	**15.16**	**15.16**	**14.46**
TE	**5.70**	**5.70**	**5.00**
CRPOP	**5.70**	**5.70**	**5.00**
PA80	**16.62**	**16.62**	**16.62**
SCOB	**53.80**		
PENF	**3.02**		
ENF		**56.82**	**56.82**
RCOM			**2.10**
	100.00	**100.00**	**100.00**

Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe en l'état pas d'outil permettant de déterminer de manière objective les différentes catégories de routes construites sur les territoires communaux, ni par ailleurs leur longueur. En considérant la pondération qui serait appliquée à ce nouveau critère des besoins (un peu plus de 2%) et de ce fait du faible impact financier pour l'ensemble des communes, il paraît difficilement justifiable de développer une application relativement coûteuse pour des effets limités.

4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire

Dans le postulat 2021-GC-93[7], les députés Daniel Bürdel et David Fattebert proposaient d'évaluer les conséquences du plan directeur cantonal, constatant que la législation sur l'aménagement du territoire s'oriente vers le développement des centres urbains au détriment des communes des régions périphériques.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelait que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. Anticiper les effets du plan directeur cantonal et de la législation sur l'aménagement du territoire suppose de définir des effets non concrets, non chiffrables et impossible à estimer. Cela irait à l'encontre des conditions préalables nécessaires à l'instauration, par exemple, d'un nouveau critère objectif des besoins (voir Conclusion du présent rapport) et remettrait en question l'objectivité du système, sa stabilité et sa cohérence.

D'autres instruments légaux doivent être actionnés, considérant que la péréquation est un outil de solidarité financière reposant sur des données et critères objectifs et déterminés. Toutefois les effets de la politique de développement influent à terme sur les résultats de la péréquation, tant dans l'instrument des ressources (nouveaux contribuables physiques ou morales) que dans celui des besoins (croissance démographique, taux d'emploi, densité, etc.).

---

[7] 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David : Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

5 Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale

La mise en œuvre d'un système de péréquation financière intercommunale efficient et objectif suppose un certain nombre de critères respectant la volonté du législateur. Dans ce sens, le système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, entré en vigueur au 1er janvier 2011, s'appuyait sur les conditions préalables que l'on peut résumer ainsi :

> La péréquation doit être transparente : chaque commune connaît les montants qu'elle doit verser ou qu'elle doit recevoir. Pour ce faire, il était nécessaire de passer d'un système de péréquation indirecte (par le biais des charges liées cantonales et régionales, ainsi que des subventions cantonales octroyées) à une péréquation directe (montant versé directement).

> Deux instruments distincts et indépendants sont établis : l'instrument des ressources et l'instrument des besoins.

> Le rapport de chaque instrument est resté identique à celui du système précédent : le montant des ressources est le double du montant des besoins, la proportion 2/3 ressources et 1/3 besoins est maintenue.

> Le montant redistribué dans l'instrument des ressources correspondait au montant existant dans le système précédent (jusqu'en 2010 : système de capacité financière et classification des communes). Le montant doit évoluer dans la même proportion que le potentiel fiscal de référence.

> Le montant dévolu à l'instrument des besoins est un montant complémentaire par rapport au système péréquatif précédent. Il est totalement financé par l'Etat et bénéficie à toutes les communes.

> Les données prises en compte pour déterminer les indices IPF et ISB sont objectives, publiées et non manipulables par les communes. Elles sont tirées de statistiques officielles mises à jour régulièrement.

> La péréquation est calculée annuellement.

Pour toutes ces conditions évoquées – et respectées – par la législation sur la péréquation financière intercommunale, mais également grâce à sa simplicité et à la symétrie de détermination des deux instruments, le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg est un outil de solidarité financière reconnu et efficient en Suisse.

L'efficience du système résulte également de sa stabilité et du parallélisme entre les deux instruments, que l'on peut schématiser comme suit :

Instrument des ressources	**Instrument des besoins**
8 impôts représentatifs → potentiel fiscal statistiques fiscales sur 3 ans	6 critères → dépenses de 9 tâches communales données statistiques sur 3 ans
IPF - indice du potentiel fiscal	**ISB - indice synthétique des besoins**
• montant de la péréquation des ressources: 32,06 mio fr. *(2023)* = 2,5% du potentiel fiscal	• montant de la péréquation des besoins: 16,03 mio fr. *(2023)* = 50% du montant des ressources
• répartition horizontale directe: 29 communes contributrices → 97 communes bénéficiaires	• répartition verticale directe: État → 126 communes bénéficiaires *(toutes)*
• formule proportionnelle de répartition	• formule progressive de répartition

montant(s) à libre disposition des communes bénéficiaires

Tout système de péréquation financière est perfectible et doit s'adapter aux nouvelles législations mises en œuvre par le législateur. Le système fribourgeois n'y fait pas exception, il est évolutif et a par ailleurs déjà été modifié depuis son introduction en 2011. Il s'agit toutefois de rappeler qu'il est le fruit de consensus et de compromis entre les différentes collectivités impactées par cette législation : petites, moyennes et grandes communes, communes rurales, de montagne et urbaines, communes à faible, moyenne et forte capacité fiscale, etc. Il est de ce fait important d'analyser de manière globale – non pas partielle ni individuelle – les effets consécutifs à la prise en compte d'éventuels nouveaux critères péréquatifs.

Service des communes SCom
Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA
Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—

Botschaft 2022-DIAF-13

25. April 2023

Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-93)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David über den Freiburger Finanzausgleich und seine Anpassung 10 Jahre nach dessen Einführung. Wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat vorgeschlagen und vom Grossen Rat angenommen, wurde dieser Bericht ausgearbeitet und im Anhang durch die periodische Evaluation der Wirksamkeit des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs ergänzt.

Inhaltsverzeichnis

1 Postulat **2**

2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang) **2**

3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen **5**

1 Postulat

Mit einem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangten die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert sowie zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Ausarbeitung eines Berichts über das System des interkommunalen Finanzausgleichs und dessen allfälligen Anpassungsbedarf.

Die Grossräte erinnerten zunächst daran, dass der interkommunale Finanzausgleich seit rund zehn Jahren in Kraft ist und in dieser Zeit trotz der durchgeführten Wirkungsanalysen keine grösseren Anpassungen vorgenommen wurden. Nach Ansicht der Verfasser des Postulats sollte das System grundlegend überprüft werden (Annahmen, Kriterien und Verteilschlüssel). Nach ihrer Einschätzung führen die in den letzten Jahren veränderten Umstände, insbesondere im Bereich der Raumplanung und der Steuern, zu Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in Bezug auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten, was durch den Finanzausgleich korrigiert werden sollte.

Anschliessend verglichen die Postulanten verschiedene Ausgleichssysteme, insbesondere auf Bundesebene (interkantonaler Ausgleich) sowie Beispiele für den interkommunalen Ausgleich in bestimmten Kantonen. Diese Vergleiche zeigten in erster Linie, dass die im Freiburger System zur Verfügung stehenden Beträge relativ gering sind. Zweitens wurde festgestellt, dass einige Systeme den Kanton und die Gemeinden an der Finanzierung des Ressourceninstruments beteiligen (GR, VS, BE, SO und LU wurden erwähnt). Diese Kofinanzierung des Ressourcenausgleichs findet sich auch auf Bundesebene, wo sich der Bund und die finanzstarken Kantone gemeinsam an der Finanzierung für die finanzschwächeren Kantone beteiligen.

Mit einem Ansatz, der beide Instrumente kumuliert, stellten die Postulanten fest, dass die Freiburger Gemeinden 67 % des gesamten Ausgleichs finanzieren, während in den Kantonen, die eine gemischte Finanzierung des Ressourcenausgleichs praktizieren, der Beitrag der Gemeinden insgesamt zwischen 30 und 46 % betrage.

Abschliessend befragten die Verfasser des Postulats den Staatsrat zu den Auswirkungen der vom Gesetzgeber beschlossenen Steuersenkungen auf die finanzielle Lage der Gemeinden. Gleichzeitig waren sie besorgt über die Auswirkungen des kantonalen Richtplans, insbesondere über den Fokus auf das Entwicklungspotenzial der urbanen Zentren, was zu einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden zulasten der peripheren Gemeinden führen könnte.

2 Bericht zum Postulat und Bericht zur Evaluation des Finanzausgleichs (im Anhang)

Es gilt in erster Linie, die Herausforderungen und Ziele in Erinnerung zu rufen, die der Gesetzgeber im System des interkommunalen Finanzausgleichs festgelegt hat.

Die Freiburger Gemeinden sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften verpflichtet, ihren Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Leistungen zu erbringen. Während die Mindestleistungen, die auf kantonaler Ebene als obligatorisch gelten, ähnlich sein müssen, ermöglicht es die Gemeindeautonomie, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene sowohl bei den öffentlichen Leistungen als auch bei der Steuerpolitik zu berücksichtigen. Die finanziellen Ressourcen der Gemeinden, mit denen sie diese Leistungen erbringen können, sind je nach Situation und Besteuerung der Gemeinden unterschiedlich. Der Grossteil dieser Ressourcen stammt aus den Steuern der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sowie aus der Liegenschaftssteuer. Andere Arten von Steuern und Abgaben, aber auch bestimmte nichtsteuerliche Einnahmen können die Ressourcen ergänzen, die für die finanzielle Stabilität der Gemeinden erforderlich sind.

Der interkommunale Finanzausgleich hat zum Ziel, die festgestellten finanziellen Ungleichheiten teilweise und in dem vom Gesetzgeber festgelegten Umfang auszugleichen. Um diese Ausgleichsfunktionen zu erfüllen, werden zwei verschiedene Instrumente eingesetzt: Der Ressourcenausgleich betrifft die Unterschiede bei den potenziellen Steuereinnahmen, der Bedarfsausgleich die Unterschiede bei den technischen Kriterien und den demografischen und sozialen Strukturen, auf die die Gemeinden mittelfristig keinen Einfluss haben. Der Staatsrat erinnert daran, dass das im Kanton Freiburg umgesetzte System im 2013 veröffentlichten Bericht *Kantonsmonitoring*[1] von Avenir Suisse als zweitbestes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz eingestuft wurde. Es liegt hinter dem Kanton Glarus (der aus drei Gemeinden besteht) und knapp vor dem vom Bund festgelegten interkantonalen Finanzausgleich.

Im angehängten Bericht zur Evaluation des Systems werden diese beiden Instrumente, ihr Zweck und ihre Auswirkungen ausführlich erläutert und ausgeführt. Wie in der Gesetzgebung vorgesehen, wird darin die Wirksamkeit des Ausgleichs unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der festgelegten Ziele, der Relevanz der gewählten Kriterien und ihrer Gewichtung geprüft. Darüber hinaus wird die Einführung möglicher neuer Kriterien für den Finanzbedarf und die Zusammenfassung von zwei Kriterien zu einem analysiert. In seiner Schlussfolgerung geht der Evaluationsbericht auf die Fragen und Vorschläge der Verfasser des Postulats ein. Im Bericht wird zudem an die Anforderungen des Gesetzgebers erinnert, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich festgelegt wurden: Transparenz des Systems, Unabhängigkeit der Instrumente, zusätzlicher vom Staat finanzierter Betrag, Objektivität der berücksichtigten Daten, Entwicklungsfähigkeit des Systems. Aus diesem Grund ist der Evaluationsbericht, wie vom Staatsrat vorgeschlagen und vom Grossen Rat verabschiedet, integraler Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Drei der im Postulat aufgeworfenen Fragen bedürfen hier jedoch einer ergänzenden Antwort.

> Die **Kofinanzierung des Ressourceninstruments** durch die Gemeinden und den Staat ist eine Option, die von einigen Kantonen und vom Bund gewählt wurde. Der Freiburger Gesetzgeber hat seinerseits beschlossen, die Finanzierung seiner beiden Instrumente klar voneinander zu unterscheiden. So wird der Ressourcenausgleich von den Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial finanziert zugunsten der Gemeinden mit geringerem Potenzial (direkte horizontale Verteilung). Der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Gemeinden zugute (direkte vertikale Verteilung). Diese Trennung der Finanzierung ist absolut im Sinne des schwierigen Unterfangens der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC).

  Weshalb für das Ressourceninstrument eine ausschliesslich horizontale Finanzierung gewählt wurde, lässt sich wie folgt erklären:

  > Wie der Staatsrat 2009 in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf ausdrücklich festhielt, bringt *«der Entwurf [...] eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funktionalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr.»* [2]

  > Eine zusätzliche Finanzierung durch den Staat könnte einen «Fehlanreiz» auf das Steuerverhalten der begünstigten Gemeinden ausüben. Wenn sie eine Mindestausstattung (vom Staat) zusätzlich zu ihrem Anteil aus dem horizontalen Transfer des Ressourceninstruments erhalten würden, hätten sie vielleicht kein Interesse mehr daran, Initiativen für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu ergreifen. Sie würden sich mit

---

[1] Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5: **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale** *(résumé en français)*, Lukas Rühli, 2013

[2] Botschaft Nr.°141 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG), Kapitel 10 S. 10

einer finanziellen Situation zufrieden geben, die zwar «verbessert» ist, aber trotzdem noch unter dem Durchschnitt der Gemeinden liegt[3].

- Ebenso hat der Finanzausgleich nicht zum Ziel, die Unterschiede beim Steuerpotenzial vollumfänglich wettzumachen, oder die Situation einer begünstigten Gemeinde so zu verbessern, dass sie nach dem Ausgleich ein höheres Steuerpotenzial pro Einwohner hat als die Gemeinde, die vor dem Ausgleich vor ihr lag. An dieses Prinzip, das auch in umgekehrter Richtung für die beitragspflichtigen Gemeinden gilt, wird im Bericht von Bernard Dafflon von 2007[4] erinnert.
- Es sei auch daran erinnert, dass beim Ressourceninstrument die finanzielle Situation der Gemeinden nicht direkt durch die vom Staat beschlossene Gesetzgebung und Politik beeinflusst wird. Hingegen basiert das Bedarfsinstrument auf Kriterien in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben, die direkt von politischen Entscheidungen und gewissen Gesetzgebungen beeinflusst werden, die vom Kanton beschlossen werden.

- Die **Beschlüsse des Kantonsparlaments zu Steuersenkungen** können direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen haben. So wirkte sich beispielsweise die Unternehmenssteuerreform auf die Finanzen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Pfarreien aus. Zum Beweis: Für die Gemeinden ist der Betrag des Ressourceninstruments, der 2,5 % des Steuerpotenzials von acht ausgewählten Arten von Steuerressourcen entspricht, zwischen 2022 und 2023 zum ersten Mal seit der Einführung des Ausgleichs im Jahr 2011 um etwas mehr als 3 % gesunken. Der festgestellte Rückgang ist grösstenteils auf den Rückgang der Steuern zurückzuführen, die auf den Gewinn von juristischen Personen erhoben werden. Für Gemeinden, bei denen die Steuern auf juristische Personen einen bedeutenden Anteil der Steuereinnahmen ausmachen, hat sich die finanzielle Situation verschlechtert; sie stellen jedoch nicht die Mehrheit dar.

  Die übrigen Beschlüsse der kantonalen Legislative zu Steuersenkungen hatten nur mässige Auswirkungen. Vor allem aber führten sie nicht zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinden. So haben im Zeitraum 2016 bis 2022 61 Gemeinden beschlossen, ihren Steuerfuss für natürliche Personen zu senken, 42 Gemeinden haben ihn erhöht. Im gleichen Zeitraum haben 40 Gemeinden den Steuerfuss für juristische Personen gesenkt, während 28 ihn erhöht haben. Dies zeigt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden im Allgemeinen trotz politischer Entscheidungen, die die Steuereinnahmen der Gemeinwesen verringern, langfristig stabil und ausgeglichen bleibt.

- Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um die **Auswirkungen der Umsetzung des kantonalen Richtplans und der Raumplanung** auf die verschiedenen Arten von Gemeinden (Zentrums-, Umland-, ländliche, städtische, Berggemeinden usw.) zu kennen. Überdies gilt es zu beachten, dass eine starke Entwicklung zwar neue Ressourcen generiert, aber auch zusätzliche Lasten verursacht, die bedeutend sein können und die in gewissen Fällen den erhofften Einnahmenzuwachs übersteigen. Andererseits ist es nicht Sache der Gesetzgebung, über den interkommunalen Finanzausgleich die Politik im Bereich der Regionalentwicklung zu regeln. Es gibt andere gesetzgeberische Mittel, die dafür eingesetzt werden könnten. Hingegen berücksichtigt der Finanzausgleich die Auswirkungen dieser Politikbereiche, sowohl auf die potenziellen Steuerressourcen als auch auf die Bedürfnisse der Gemeinden, kann diese aber nicht vorwegnehmen. Der Evaluationsbericht im Anhang, der Bestandteil dieses Berichts ist, verweist auf die Unmöglichkeit, subjektive Daten zu verwenden (Kapitel 4.2 S. 35), sowie auf die notwendigen Vorbedingungen für eine objektive Anwendung des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden (Kapitel 5 S. 36).

---

[3] Bernard Dafflon und Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Universität Freiburg 2007, S. 40

[4] Dafflon und Mischler 2007, S. 91

3 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

—

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht, der durch den Evaluationsbericht im Anhang ergänzt wird, Kenntnis zu nehmen. Für die nächste Überprüfung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems wird im Sommer 2023 die Arbeitsgruppe, die die Evaluierungsarbeiten begleitet, neu konstituiert.

Anhang

—

Interkommunaler Finanzausgleich – Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation, Bericht des Amts für Gemeinden, Freiburg, März 2023

Interkommunaler Finanzausgleich

—

Wirkungsanalyse des Systems
Zweite Evaluation

März 2023

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Interkommunaler Finanzausgleich
—
Wirkungsanalyse des Systems: Zweite Evaluation

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs 2

2 Ressourcenausgleich 3

2.1 Ziel, StPI und Betrag 3
2.2 Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial 4
2.3 Ergebnisse für alle Gemeinden 5
2.3.1 Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner 5
2.3.2 Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten 12
2.4 Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments 17
2.4.1 Relevanz der Kriterien und Gewichtung 17
2.4.2 Stabilität des Ressourceninstruments 18
2.5 Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation 19

3 Bedarfsausgleich 19

3.1 Ziel, SBI und Betrag 19
3.2 Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial 21
3.3 Ergebnisse für alle Gemeinden 22
3.3.1 Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner 23
3.3.2 Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten 23
3.4 Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments 28
3.4.1 Relevanz der Steuerungsvariablen 28
3.4.2 Stabilität des Bedarfsinstruments 29
3.5 Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation 30

4 Analyse neuer Bedarfskriterien 30

4.1 Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG) 30
4.1.1 Statistische Grunddaten 30
4.1.2 Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten 31
4.1.3 Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums 31
4.1.4 Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums 35
4.2 Kantonaler Richtplan und Raumplanung 35

**5 Schlussfolgerung:
Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs 36**

Freiburg, März 2023

1 Allgemeiner Rahmen des Finanzausgleichs

Der interkommunale Finanzausgleich, als System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, wurde am 1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 16. November 2009 (IFAG; SGF 142.1 eingeführt). Er besteht aus zwei Teilen:

> Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Steuerpotenzialindex (StPI) der Gemeinden, der auf der Grundlage von acht Gemeindesteuern berechnet wird. Das Volumen für den Ausgleich entspricht 2,5 % der Gesamtsumme dieser acht Steuerquellen, berechnet anhand eines normierten Referenzpotenzials.

> Der Bedarfsausgleich wird durch einen synthetischen Bedarfsindex (SBI) bestimmt, der auf neun Aufgaben basiert (aus dem Kontenrahmen für gemeinderechtliche Körperschaften, der auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 beruht), mit 6 Kausalitätskriterien, welche die Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden wiedergeben. Das Gesamtvolumen, das an alle Gemeinden verteilt wird, beträgt 50 % des Volumens des Ressourcenausgleichs.

Nach Artikel 20 IFAG wird das Finanzausgleichssystem alle vier Jahre einer Wirkungsanalyse unterzogen. Einer Überprüfung unterzogen werden die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.

Die erste Bewertung war Gegenstand eines Berichts[1], der 2015 unter der Leitung des emeritierten Professors und beauftragten Experten Bernard Dafflon verfasst wurde. Die Ergebnisse werden in den entsprechenden Kapiteln aufgenommen und zusammengefasst.

In diesem Bericht soll untersucht werden, ob die Ziele des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Ergänzend dazu werden Änderungen oder Ergänzungen der bestehenden Kriterien analysiert.

Der Bericht ist daher in drei Themenbereiche und eine allgemeine Schlussfolgerung unterteilt, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Die erste Analyse (Punkt 2) untersucht die durchschnittliche Wirksamkeit des Ressourceninstruments über einen Zeitraum von acht Rechnungsjahren, d. h. seit seiner Einführung im Jahr 2011 bis ins Jahr 2018. Die Überprüfung bezieht sich auf die Auswirkungen der erhaltenen oder gezahlten Beträge auf das Steuerpotenzial der acht berücksichtigten Steuern, wobei die Auswirkungen sowohl in Franken pro Einwohner als auch in Steuerpotenzialpunkten berechnet werden. Im Allgemeinen hebt die Analyse hervor, ob die gesetzlich festgelegten Ziele erreicht werden.

Ebenfalls im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wird das Bedarfsinstrument (Punkt 3) untersucht. Die Analyse bezieht sich auf die Relevanz der bisher festgelegten Kriterien, deren Kausalzusammenhang mit den vorliegenden statistischen Daten sowie mit den betroffenen Aufgaben und deren Gewichtung.

Die Analyse der beiden Instrumente bezieht sich auch auf ihre Finanzierung und die Verteilungsformeln.

In Punkt 4 des Berichts werden Anträge erörtert, die zur Einführung neuer Bedarfskriterien führen könnten, die beispielsweise neue Situationen bei kommunalen Aufgaben berücksichtigen.

---

[1] Bernard Dafflon, **Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg**, Arbeitsgruppe für die Arbeiten zur ersten Evaluierung des IFAG, Staat Freiburg, 27. Juli 2015 *(nur in französischer Sprache, Kurzfassung auch auf Deutsch)*

Abschliessend wird im letzten Punkt an den Aufbau des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden, die Parallelität der beiden Instrumente, ihre Stabilität und den evolutiven Aspekt der Gesetzgebung erinnert.

2 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich ist das Instrument, das sich auf die Steuereinnahmen bezieht. Die Gesetzgebung definiert die berücksichtigten Steuerressourcen, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen.

2.1 Ziel, StPI und Betrag

In Artikel 3 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 3 Ziel
[1] Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

Das Referenzsteuerpotenzial basiert auf den acht regulären kommunalen Steuerarten, aus denen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen beziehen. Um eine Beeinflussung der Koeffizienten und Sätze zu vermeiden, wird jede Steuer nach einer normierten Bezugsgrösse bestimmt. Die Erträge aus diesen Steuern werden zum Satz der einfachen Kantonssteuer oder, falls nicht vorhanden, zu einem standardisierten Steuersatz berechnet, um die Wirkung der Gemeindekoeffizienten zu neutralisieren, da diese auf der Wahl der Gemeinde beruhen (Art. 4 IFAG):

acht berücksichtigte Steuern	*Bezugsnorm (Steuerfuss oder -satz)*
Einkommenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Vermögenssteuer der natürlichen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Gewinnsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Kapitalsteuer der juristischen Personen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Anteil Quellensteuer	40,5 % der Kantonssteuer im Jahr 2020[2]
Steuer auf Kapitalleistungen	100 % der einfachen Kantonssteuer
Liegenschaftssteuer	3 ‰ des Steuerwerts
Anteil Motorfahrzeugsteuer	30 % der Kantonssteuer bis 2013, 20 % ab 2014

Die Erträge, die in Franken pro Einwohner berechnet werden, basieren auf den letzten drei Jahren, für die Steuerstatistiken verfügbar sind. Für jede Gemeinde wird pro Steuerart ein Ressourcen-Teilindex berechnet. Die acht Teilindizes ergeben zusammen den Steuerpotenzialindex (StPI). Berechnet für die Gesamtheit der Gemeinden beträgt der StPI 100,00 Punkte. Gemeinden, deren StPI bei über 100,00 Punkten liegt, gelten als finanzstärker (beitragspflichtige Gemeinden), Gemeinden unter diesem Wert als finanzschwächer (beitragsberechtigte Gemeinden).

Die Teilindizes jeder der acht Steuerarten, aus denen sich der StPI zusammensetzt, werden proportional zu ihrem jeweiligen Volumen im Verhältnis zum Gesamtvolumen und basierend auf dem Durchschnitt der statistischen Daten der drei Referenzjahre gewichtet.

Artikel 6 IFAG legt den für das Ressourceninstrument zur Verfügung gestellten Betrag und die Modalitäten der Verteilung fest:

---

[2] Die Aufteilung der Quellensteuer auf die verschiedenen Empfänger wird jedes Jahr vom Staatsrat in einer Verordnung über die Quellensteuer festgelegt (SGF 631.32).

Art. 6 Als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe

[1] **Die jährlich als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe entspricht 2,5% des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden.**

[2] **Der Betrag wird gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt.**

Der Gesetzgeber hat kein quantifizierbares Ziel festgelegt, das es zu erreichen gilt. Die in der Gesetzgebung vorgesehene Wirkungsanalyse des Ausgleichs besteht daher darin, den Unterschied zwischen der Situation der Gemeinden *vor* und *nach* dem Ausgleich zu messen, mit anderen Worten, den Steuerertrag pro Einwohner pro Gemeinde auf der Grundlage der acht ausgewählten Steuerarten vor und nach Anwendung der Ausgleichsformel zu messen.

Es muss auch daran erinnert werden, dass die gemessene Wirksamkeit insofern relativiert werden muss, als der Gesamtbetrag, der dem Ressourceninstrument zur Verfügung steht, 2,5 % des Steuerpotenzials aller Gemeinden zusammen entspricht. Von den Korrekturen des Ausgleichs kann daher nicht erwartet werden, dass sie eine Wirksamkeit ermöglichen, die über das hinausgeht, was zur Verfügung steht.

2.2 Analysemethode: Auswirkung der Umverteilung auf das Steuerpotenzial

Unter Bezugnahme auf den ersten Evaluationsbericht besteht die Methode der Wirksamkeitsanalyse darin, die potenziellen Steuererträge (zu den Referenzsätzen) des tatsächlichen Steuerjahres mit dem zu vergleichen, was die Gemeinden im selben Jahr mehr oder weniger aus dem Ressourcenausgleich erhalten haben. Bei der Berechnung wird der erhaltene Betrag berücksichtigt, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird, um einen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen. Anders ausgedrückt, werden die normierten tatsächlichen Steuererträge für 2011 (vor dem Ausgleich) mit diesen Erträgen verglichen, die durch den Ausgleich 2011 nach oben oder unten korrigiert wurden. Dies ist die vom Gesetz gewollte wirtschaftspolitische Logik:

> Die Gemeinde budgetiert im Jahr 2011 die Steuern 2011.
> Der Finanzausgleich korrigiert 2011 das Steuerpotenzial auf der Grundlage der StPI nach oben oder unten. Die Berechnung der StPI beruht auf Steuerdaten, die aufgrund der statistischen Verfügbarkeit um fünf bis drei Jahre verschoben sind. Zum Beispiel basiert der StPI 2011 auf dem Steuerpotenzial der Jahre 2006, 2007 und 2008, und so weiter:

	Jahre des Finanzausgleichs - Ressourcenausgleich												
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Steuerjahre	2006												
	2007	2007											
	2008	2008	2008										
		2009	2009	2009									
			2010	2010	2010								
				2011	2011	2011							
					2012	2012	2012						
						2013	2013	2013					
							2014	2014	2014				
								2015	2015	2015			
									2016	2016	2016		
										2017	2017	2017	
											2018	2018	2018
												2019	2019
													2020

Für diese neue Evaluation kann die Wirksamkeitsanalyse des Ressourcenausgleichs über einen langen Zeitraum durchgeführt werden, d. h. jährlich ab 2011 (erstes Jahr der Umsetzung der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich) bis 2018. Es wird wie folgt vorgegangen:

a) Erstellen der Beträge des Steuerpotenzials (StP) pro Gemeinde und pro Einwohner für die acht Referenzsteuern, die zu den Referenzstandards der Steuerfüsse oder -sätze berechnet werden.

   Für jedes Jahr werden diese Daten von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) bereitgestellt.

b) Berücksichtigen der im Rahmen des Ressourcenausgleichs erhaltenen oder gezahlten Beträge pro Jahr, pro Gemeinde und pro Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2011 bis 2018; SGF 142.11).

c) Berechnen der Beträge des Steuerpotenzials pro Kopf nach dem Ausgleich für jede Gemeinde, d. h.:

   > für die beitragsberechtigten Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) zusammen mit den erhaltenen Beträgen (b);
   > für die beitragspflichtigen Gemeinden: die eingenommenen Beträge (a) abzüglich der gezahlten Beträge (b).

d) Der Vergleich *vor* (a) und *nach* dem Ausgleich (c) erfolgt in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials.

Die Gesamtanalyse erlaubt es, für den Zeitraum 2011 bis 2018 durchschnittliche Ergebnisse zu ermitteln. Aus Gründen der Kohärenz und unter Berücksichtigung der zwischen 2011 (167 Gemeinden) und 2021 (128 Gemeinden) erfolgten Gemeindezusammenschlüsse[3] beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation daher 128, wobei die Wirksamkeitsanalyse die Daten aller ehemaligen Gemeinden in die neuen effektiven Gemeinden einbezieht.

2.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Insgesamt und für den analysierten Zeitraum hat das Ressourceninstrument des Finanzausgleichs die finanzielle Situation von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Steuerpotenzial in dem von der Gesetzgebung vorgesehenen Masse verbessert. Gleichzeitig haben die beitragspflichtigen Gemeinden durch ihre Beiträge ihr Steuerpotenzial verringert.

2.3.1 Abweichung des Steuerpotenzials in Franken pro Einwohner

Die Erhöhungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (100 betroffene Gemeinden) lagen bei maximal 361 Fr. für Jaun und minimal 6 Fr. für Sorens. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Abweichung:

[3] Das Referenzjahr für die Anzahl der Gemeinden ist 2021 (128 Gemeinden), da der Ausgleich 2021 zum ersten Mal das Steuerpotenzial des Steuerjahres 2018 einbezieht.

Veränderungen von mehr als 300 Fr./Einw.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
	moyenne / Durchschnitt	**3'799.68**	**3'799.68**	**0.00**
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Veränderungen zwischen 200 und 300 Fr./Einw.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Veränderungen zwischen 100 und 200 Fr./Einw.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsales	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Veränderungen zwischen 0 und 100 Fr./Einw.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Die Verminderungen des durchschnittlichen Steuerpotenzials pro Einwohner (28 betroffene Gemeinden) lagen bei minimal -18 Fr. für Cheyres-Châbles und maximal -2696 Fr. für Greng. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Abweichung:

Veränderungen zwischen 0 und -100 Fr./Einw.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevaux	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbösingen	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Veränderungen zwischen -100 und -1'000 Fr./Einw.

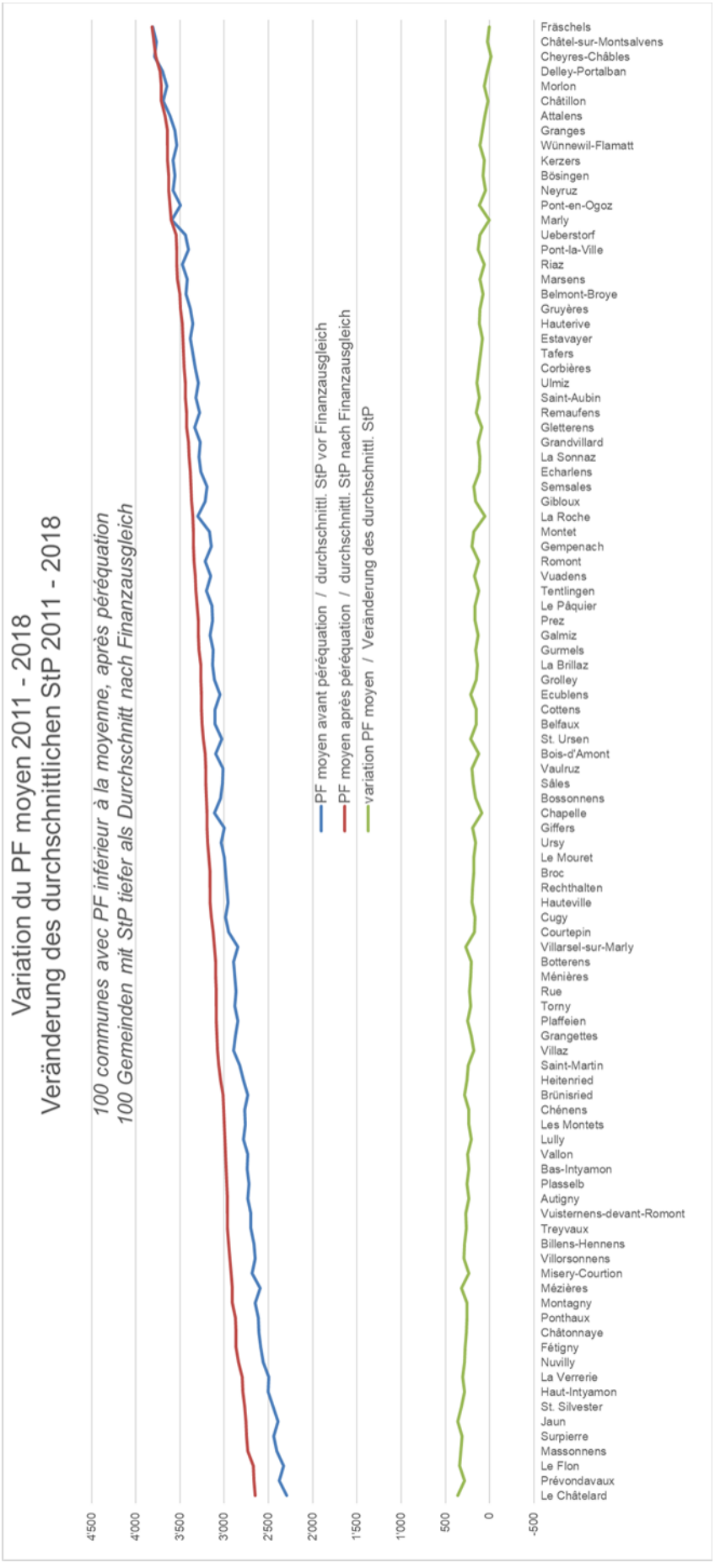
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Veränderungen zwischen -1'000 und -3'000 Fr./Einw.

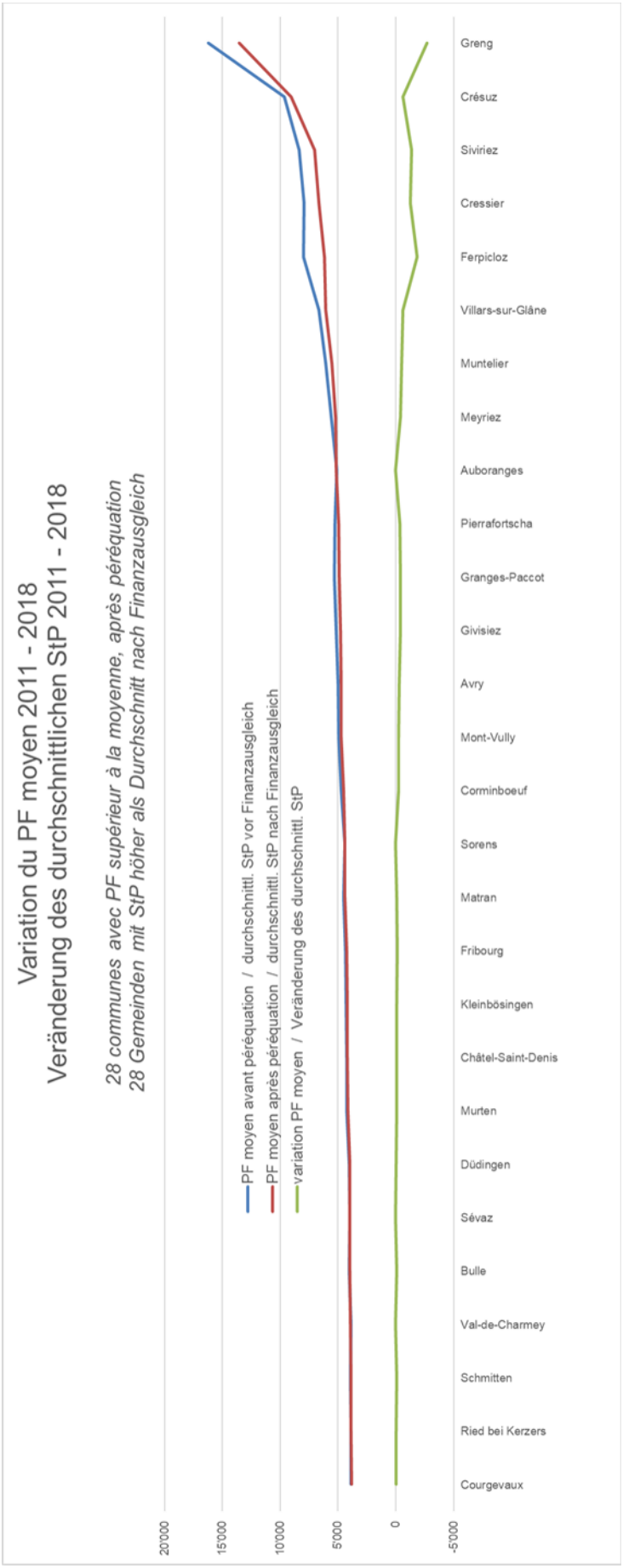
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Die beiden folgenden Grafiken veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 1


Variation du PF moyen 2011 - 2018
Veränderung des durchschnittlichen StP 2011 - 2018
100 communes avec PF inférieur à la moyenne, après péréquation
100 Gemeinden mit StP tiefer als Durchschnitt nach Finanzausgleich
PF moyen avant péréquation / durchschnittl. StP vor Finanzausgleich
PF moyen après péréquation / durchschnittl. StP nach Finanzausgleich
variation PF moyen / Veränderung des durchschnittl. StP
4'500
4'000
3'500
3'000
2'500
2'000
1'500
1'000
500
0
-500
Fräschels
Châtel-sur-Montsalvens
Cheyres-Châbles
Delley-Portalban
Morlon
Châtillon
Attalens
Granges
Wünnewil-Flamatt
Kerzers
Bösingen
Neyruz
Pont-en-Ogoz
Marly
Ueberstorf
Pont-la-Ville
Riaz
Marsens
Belmont-Broye
Gruyères
Hauterive
Estavayer
Tafers
Corbières
Ulmiz
Saint-Aubin
Remaufens
Gletterens
Grandvillard
La Sonnaz
Echarlens
Semsales
Gibloux
La Roche
Montet
Gempenach
Romont
Vuadens
Tentlingen
Le Pâquier
Prez
Galmiz
Gurmels
La Brillaz
Grolley
Ecublens
Cottens
Belfaux
St. Ursen
Bois-d'Amont
Vaulruz
Sâles
Bossonnens
Chapelle
Giffers
Ursy
Le Mouret
Broc
Rechthalten
Hauteville
Cugy
Courtepin
Villarsel-sur-Marly
Botterens
Ménières
Rue
Torny
Plaffeien
Grangettes
Villaz
Saint-Martin
Heitenried
Brünisried
Chénens
Les Montets
Lully
Vallon
Bas-Intyamon
Plasselb
Autigny
Vuisternens-devant-Romont
Treyvaux
Billens-Hennens
Villorsonnens
Misery-Courtion
Mézières
Montagny
Ponthaux
Châtonnaye
Fétigny
Nuvilly
La Verrerie
Haut-Intyamon
St. Silvester
Jaun
Surpierre
Massonnens
Le Flon
Prévondavaux
Le Châtelard

Grafik 2


Variation du PF moyen 2011 - 2018
Veränderung des durchschnittlichen StP 2011 - 2018
28 communes avec PF supérieur à la moyenne, après péréquation
28 Gemeinden mit StP höher als Durchschnitt nach Finanzausgleich
PF moyen avant péréquation / durchschnittl. StP vor Finanzausgleich
PF moyen après péréquation / durchschnittl. StP nach Finanzausgleich
variation PF moyen / Veränderung des durchschnittl. StP
Greng
Crésuz
Siviriez
Cressier
Ferpicloz
Villars-sur-Glâne
Muntelier
Meyriez
Auboranges
Pierrafortscha
Granges-Paccot
Givisiez
Avry
Mont-Vully
Corminboeuf
Sorens
Matran
Fribourg
Kleinbösingen
Châtel-Saint-Denis
Murten
Düdingen
Sévaz
Bulle
Val-de-Charmey
Schmitten
Ried bei Kerzers
Courgevaux
20000
15000
10000
5000
0
-5000

2.3.2 Veränderung des Steuerpotenzials in StPI-Punkten

Gleichzeitig analysiert der Bericht die Auswirkungen des Ressourceninstruments auf den Steuerpotenzialindex StPI (Abweichung *vor/nach dem Ausgleich*).

Die positiven Veränderungen des StPI (103 betroffene Gemeinden) liegen bei maximal 15,64 Punkten für Le Châtelard und minimal 0,07 Punkten für Sévaz. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach absteigender positiver Veränderung:

Veränderungen von über 10 Punkten

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Veränderungen zwischen 5 und 10 Punkten

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamon	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsales	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Veränderungen zwischen 0 und 5 Punkten

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charmey	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Der Rückgang beim StPI (25 betroffene Gemeinden) lag bei minimal -0,48 Punkten für Cheyres-Châbles und maximal -29,10 Punkten für Siviriez. Die folgenden Tabellen zeigen die Ergebnisse nach zunehmender negativer Veränderung:

Veränderungen zwischen 0 und -10 Punkten

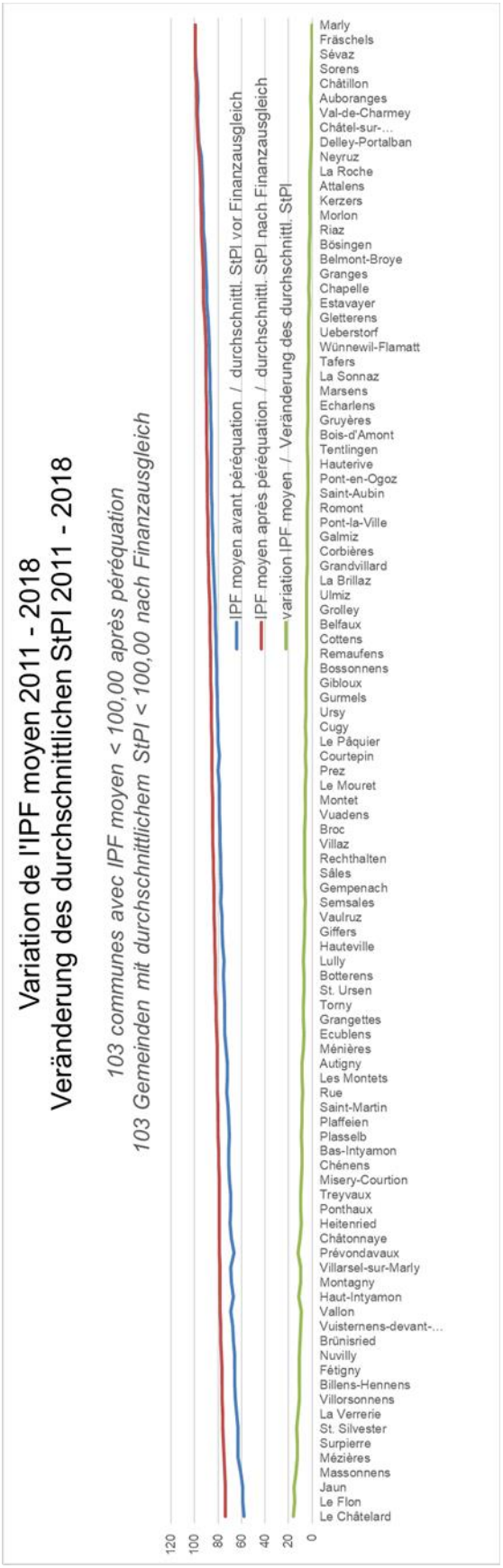
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösingen	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Veränderungen von mehr als -10 Punkte

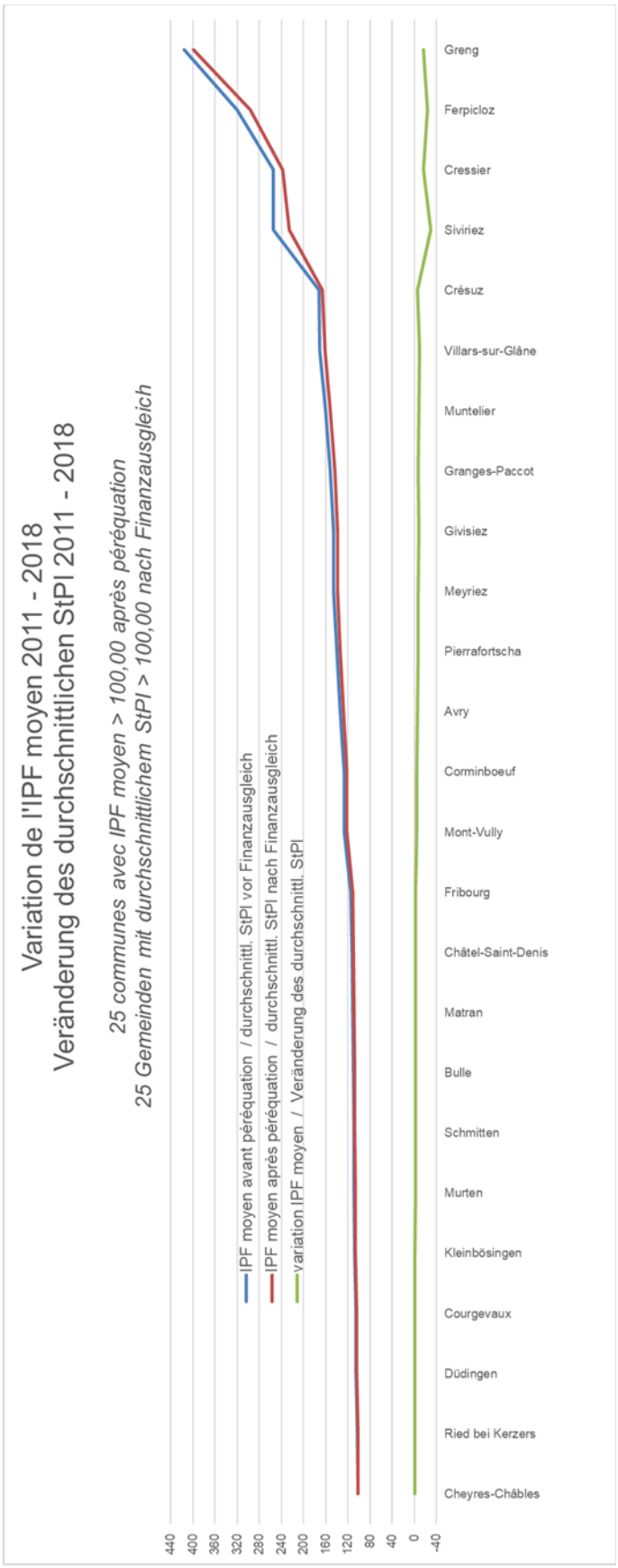
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Die folgenden Grafiken 3 und 4 veranschaulichen diese Effekte.

Grafik 3



Grafik 4



2.4 Ergebnisse der Evaluation des Ressourceninstruments

Die allgemeine Wirksamkeit des Systems beruht auf den in Artikel 20 IFAG genannten Aspekten, die Gegenstand der periodischen Evaluation sein müssen:

> Art. 20 Periodische Evaluation
>
> [1] **Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.**

Folgende Feststellungen können, neben den Veränderungen des Steuerpotenzials von 2011 bis 2018, aus den analysierten Daten für den Finanzausgleich 2011 bis 2021 abgeleitet werden.

2.4.1 Relevanz der Kriterien und Gewichtung

Das Ressourceninstrument basiert auf dem Steuerpotenzial der Gemeinden, das auf acht Steuerarten beruht. Die Flexibilität des Systems bietet vier Stellschrauben, mit denen die Solidaritätswirkung zwischen Gemeinden mit hohem Steuerpotenzial und solchen mit geringerem Potenzial angepasst werden kann.

2.4.1.1 Hinzufügen einer neuen Steuerart oder anderer Arten von Ressourcen

Die Frage war bereits bei der ersten Evaluation gestellt worden. Aus den acht derzeit berücksichtigten Steuerarten beziehen die Gemeinden den Grossteil ihrer Ressourcen. Ausserdem haben sie den Vorteil, dass sie einen strukturellen Ertrag liefern, d. h. einen stabilen Ertrag ohne starke Schwankungen von einem Jahr zum anderen.

Die Berücksichtigung anderer Arten von nichtsteuerlichen Ressourcen, die in der Regel aus dem Finanzvermögen stammen (Immobilienerträge, Hafenanlagen, Wasserrechte usw.), hätte den Nachteil, dass es für sie keine offiziellen Statistiken gibt, sondern dass sie den Gemeindebuchhaltungen entnommen werden müssten. Die vorab festgelegten Bedingungen, objektive, nicht manipulierbare und offizielle Daten zu verwenden, würden daher nicht eingehalten.

Die Auswahl der acht Steuerarten ist auch heute noch relevant.

2.4.1.2 Gewichtung der Kriterien

Der StPI setzt sich aus den acht Teilindizes zusammen, die den acht ausgewählten Steuerarten entsprechen. Die Gewichtung der acht Indizes richtet sich nach dem Gewicht der einzelnen spezifischen Steuern im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen. Diese Gewichtung ist kohärent und logisch, da sie nicht willkürlich Gewichtungen festlegt, die nichts mit der Steuerart zu tun haben.

2.4.1.3 Änderung des Umfangs des Ressourcenausgleichs

Der Betrag des Ressourceninstruments wird auf 2,5 % des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festgelegt und basiert auf den acht Steuerarten des letzten berücksichtigten Jahres (Art. 6 IFAG). Die Verbindung zwischen dem zu berechnenden Betrag und der Entwicklung der Steuereinnahmen ist relevant, da sie die Dynamik des Ausgleichssystems bestätigt.

Eine Erhöhung dieses Betrags (Erhöhung des Prozentsatzes) würde das Ausmass der Solidarität verstärken, allerdings mit folgenden Konsequenzen:

> Erstens: Da es sich beim Ressourcenausgleich um einen horizontalen Ausgleich handelt, würde sich die Erhöhung des Umfangs des Ressourcenausgleichs auf die bereits belasteten beitragspflichtigen Gemeinden zugunsten der begünstigten Gemeinden auswirken.
> Zweitens: Mit Bezug auf Artikel 14 IFAG und ohne gesetzliche Änderung würde eine Erhöhung des Betrags des Ressourcenausgleichs bedeuten, dass auch der Beitrag des Kantons zum Bedarfsausgleich im gleichen Verhältnis erhöht würde, da dieser auf 50 % des Ressourcenausgleichs festgelegt ist.

2.4.1.4 Änderung der Parameter der Formeln

Die Formeln, die die Verteilung des zu zahlenden Betrags auf die beitragspflichtigen Gemeinden bzw. des zu erhaltenden Betrags auf die beitragsberechtigten Gemeinden bestimmen, sind unabhängig voneinander. Das bedeutet, dass die Intensität der Ausgleichswirkung bei einer dieser beiden Kategorien von Gemeinden ohne Folgen für die andere verändert werden kann; bei der Änderung einer der Formeln würde sich das Ausmass der Solidarität nur zwischen den Gemeinden der betroffenen Gruppe ändern.

Der Gesetzgeber legte eine lineare Ausgleichswirkung für beide Gemeindegruppen fest, d. h. eine proportionale Verteilung unter Berücksichtigung des StPI und der Bevölkerung (ein Parameter $\kappa = 1$, der in der Verteilformel dem StPI zugewiesen wird). Für die beitragspflichtigen Gemeinden würde eine Erhöhung des Parameters dazu führen, dass der Beitrag von Gemeinden mit einem höheren StPI zugunsten von Gemeinden mit einem niedrigeren StPI (aber immer noch über 100 Punkten) steigt. Auch bei den beitragsberechtigten Gemeinden würden Gemeinden mit einem niedrigen StPI einen höheren Betrag auf Kosten von Gemeinden mit einem höheren StPI (aber immer noch unter 100 Punkten) erhalten.

Die Entscheidung darüber, ob das Ausmass der Solidarität durch eine Änderung der Parameter der Formeln verändert werden soll, obliegt dem Gesetzgeber.

2.4.2 Stabilität des Ressourceninstruments

Aufgrund der Berücksichtigung von drei aufeinanderfolgenden Jahren bei der Festlegung des durchschnittlichen Steuerpotenzials jeder Gemeinde bleiben die Auswirkungen individueller Veränderungen der Ressourcen moderat. Denn ein starker Anstieg der Ressourcen wird im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. Ausserdem ermöglicht der zeitliche Abstand zwischen den berücksichtigten Steuerjahren und dem betreffenden Ausgleichsjahr den Gemeinden mit starken Steuerabweichungen, die langfristigen Auswirkungen zu antizipieren.

Im Allgemeinen bestätigt sich die Stabilität des Ressourcenausgleichs auch in der Entwicklung der Beträge, die proportional zur Entwicklung des Steuerpotenzials ist. Die folgende Tabelle fasst die Daten der Jahre 2011 bis 2021 zusammen:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betrag des Ressourcenausgleichs	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375	33'081'965	32'060'113
Steuerpotenzial alle Gemeinden	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009	1'323'278'607	1'282'404'524
jährliche Veränderung in %		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%	4.63%	-3.09%
durchschnittl. jährliche Veränderung 2011-2021											***2.91%***		*2.58%*

2.5 Ressourcenausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Da festgestellt werden kann, dass die Ziele des Gesetzes, wie bei der ersten Evaluation, erreicht wurden, sind keine Massnahmen erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Ressourceninstruments zu verbessern. Wie in den festgestellten Ergebnissen dargelegt, muss bei jeder vorgeschlagenen Änderung gewährleistet sein, dass die Vorbedingungen eingehalten werden. Auch müssen die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden können, in erster Linie für die beitragspflichtigen Gemeinden, für die beitragsberechtigten Gemeinden, aber auch für den Staat.

3 Bedarfsausgleich

Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu messen, werden aber nicht direkt Gemeindeausgaben definiert, sondern Faktoren des Bedarfs, in der Annahme, dass bestimmte Bedarfsfaktoren auch Ausgaben veranlassen. Wie beim Ressourcenausgleich, geht es auch bei diesem Instrument darum, den Indikator und das Volumen festzulegen, die Finanzierung zu regeln, die begünstigten Gemeinden zu bezeichnen und die Verteilung unter ihnen zu bestimmen.

3.1 Ziel, SBI und Betrag

In Artikel 9 IFAG ist das Ziel dieses Instruments definiert:

Art. 9 Ziel
[1] **Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindexes ausgedrückt wird.**

Der Finanzbedarf wird anhand von sechs Kriterien definiert, für die es jährliche Statistiken pro Gemeinde gibt:

> Bevölkerungsdichte
> Beschäftigungsgrad
> Bevölkerungswachstum
> Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
> Kinder im schulpflichtigen Alter (von 4 bis 14 Jahren)
> Kinder im Vorschulalter (unter 4 Jahren)

Diese Kriterien stehen in direktem Zusammenhang mit neun Gemeindeaufgaben, die spezifische Ausgaben verursachen (Art. 11 IFAG):

sechs Kriterien		*Konten Ausgaben*	*neun Gemeindeaufgaben*
Bevölkerungsdichte	**BEVD**	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerung / Fläche der Gemeinde		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
		58	Sozialhilfe
Beschäftigungsgrad	**BGR**	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Anzahl VZÄ* / Bevölkerung		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Bevölkerungswachstum	**BEVW**	1	öffentliche Sicherheit (1/3)
Bevölkerungswachstum während 10 Jahren		6	Verkehrs- und Übermittlungswesen (1/3)
Personen im Alter 80 Jahren +	**PA80**	41/57	Kranken- und Pflegeheime
Bevölkerung 80+ / gesamte Bevölkerung		44	ambulante Krankenpflege
Kinder im schulpflichtigen Alter	**SCHK**	*obligatorischer Schulzyklus*	
Kinder 4-14 Jahren / gesamte Bevölkerung		20	Kindergarten
		21	Primar- und Sekundarschule, inkl. Schultransporte
		22	Sonderschulen
Kinder im Vorschulalter	**VSCHK**	54	Tagesstrukturen für ausserfamiliäre Betreuung
Kinder 0-4 Jahren / gesamte Bevölkerung			

** VZÄ = Anzahl der Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten*

Die Daten dieser Indikatoren werden umgeformt, um sechs Teilindizes zu berechnen. Zusammen ergeben die Teilindizes den synthetischen Bedarfsindex (SBI). Der SBI der Gesamtheit der Gemeinden beträgt 100,00 Punkte; Gemeinden mit einem Index über 100,00 Punkten haben einen überdurchschnittlichen Bedarf, jene mit einem tieferen Wert haben einen unterdurchschnittlichen Bedarf.

Das Gewicht eines jeden Bedarfskriteriums wird gemäss den kommunalen Ausgaben bestimmt, die den berücksichtigten Bedarf darstellen (Art. 13 IFAG). Die massgebenden Ausgaben für die Berechnung der Gewichtung sind die Nettoausgaben der Gesamtheit der Gemeinden der letzten drei Jahre, die den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs entsprechen. So beeinflussen die Kosten einer Gemeinde die Berechnung ihres eigenen SBI nicht spezifisch.

Es sei daran erinnert, dass der Bedarfsausgleich im Rahmen der ersten Evaluation Änderungen erfahren hat. Er wurde um einen sechsten Teilindikator ergänzt, die fünfjährlichen statistischen Daten wurden durch eine jährlich nachgeführte Statistik ersetzt und die Gewichtung der Teilindikatoren wurde revidiert.

> Das Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK), also der Kinder unter vier Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung, wurde nach der ersten Evaluation der Wirksamkeit des Ausgleichssystems hinzugefügt. Die Aufgabe *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen* (Kontengruppe *54*) wird somit in Zusammenhang mit diesem neuen Kriterium ebenfalls berücksichtigt.
> Die Anzahl der Arbeitsplätze, die als Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) bestimmt wird, ist Gegenstand einer jährlich nachgeführten Statistik. Zuvor wurden die Daten nur alle fünf Jahre aktualisiert.
> Vor der ersten Evaluation wurden die Ausgaben der Funktionalen Gruppe *1 Öffentliche Sicherheit* und *6 Verkehrs- und Übermittlungswesen* für drei Kriterien verwendet und dreimal ganz gezählt, wodurch die technischen Ausgaben (Strassen und öffentlicher Verkehr) auf Kosten der sogenannten sozialen Bedürfnisse bevorzugt wurden. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe, die an der ersten Evaluation mitwirkte, wurde diese Besonderheit aufgegeben: für die drei betroffenen Kriterien werden die Ausgaben für die Referenzaufgaben nur zu einem Drittel gezählt.

Diese Änderungen wurden ab der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2019 berücksichtigt.

Wie beim Ressourcenausgleich beziehen sich auch die Kriterien des Bedarfsausgleichs auf die statistischen Daten der drei letzten verfügbaren Referenzjahre.

Die Artikel 14 und 15 IFAG legen den Betrag des Bedarfsinstruments und seine Finanzierung fest:

Art. 14 Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe
[1] Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe entspricht 50% der jährlich als Ressourcenausgleich aufgebrachten Summe.
Art. 15 Finanzierung
[1] Der als Bedarfsausgleich zu verteilende Betrag wird vom Kanton finanziert.

Der Bedarfsausgleich ist ein vertikales System: Er wird ausschliesslich vom Kanton finanziert und kommt allen Freiburger Gemeinden zugute. Der jährlich zur Verfügung gestellte Betrag ist entwicklungsfähig, da er der Hälfte des dem Ressourcenausgleich zugewiesenen Betrags entspricht.

Die Aufteilung zwischen den Gemeinden erfolgt progressiv: Der SBI wird mit 4 potenziert ($\kappa = 4$), wodurch der Betrag progressiv verteilt wird, zugunsten der Gemeinden mit einem höheren Bedarf.

3.2 Analysemethode: Auswirkung der erhaltenen Beträge auf das Steuerpotenzial

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich legt, wie für den Ressourcenausgleich, auch für den Bedarfsausgleich kein quantifiziertes Ziel fest. Es geht darum, die Situation aller Gemeinden mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, die in diesem Fall der Hälfte des Betrags für den Ressourcenausgleich entsprechen, zu verbessern.

Im Gegensatz zur Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs kann sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsinstruments nicht auf die Referenzausgaben in Zusammenhang mit den sechs gewählten Kriterien pro Gemeinde und Einwohner stützen. Die von den Gemeinden getätigten Ausgaben für die Referenzaufgaben umfassen Beträge, die von den Gemeinden frei beschlossen wurden und die in keinem direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Bedarf stehen.

Es ist jedoch sinnvoll, die von jeder Gemeinde im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge mit ihrem Steuerpotenzial in Beziehung zu setzen: Inwiefern verbessert der Bedarfsausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden? Wie wirkt sich der Bedarfsausgleich im System der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden allgemein betrachtet aus?

Entsprechend dem Ressourcenausgleich besteht die Methode der Wirkungsanalyse darin, den erhaltenen Betrag zu bestimmen, der in Franken pro Einwohner und in Punkten des Steuerpotenzials berechnet wird:

> Der Finanzausgleich korrigiert das Steuerpotenzial des Jahres 2011 nach oben mit dem Betrag des Bedarfs, den jede Gemeinde 2011 erhalten hat. Dieser Betrag wird anhand des SBI ermittelt.
> Die Berechnung des SBI beruht auf statistischen Daten, die aufgrund ihrer Verfügbarkeit um 4 bis 2 Jahre verschoben sind. Beispielsweise basiert der SBI 2011 auf den Buchhaltungsdaten (für die Ausgaben) und den jüngsten verfügbaren statistischen Daten, nämlich 2007, 2008 und 2009:

Jahresrechnungen und Statistik	Jahre des Finanzausgleichs - Bedarfsausgleich												
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
		2010	2010	2010									
			2011	2011	2011								
				2012	2012	2012							
					2013	2013	2013						
						2014	2014	2014					
							2015	2015	2015				
								2016	2016	2016			
									2017	2017	2017		
										2018	2018	2018	
											2019	2019	2019
												2020	2020
													2021

Für diese neue Evaluation konzentriert sich die Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs auf die Jahre 2019 (erstes Jahr, in das die Systemänderungen nach der ersten Evaluation einfliessen) und 2020 (jüngstes Jahr, für das das Steuerpotenzial ermittelt werden kann). Das Verfahren besteht darin, die im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhaltenen Beträge pro Gemeinde und Einwohner gemäss den Verordnungen über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAV 2019 und 2020; SGF 142.11) zu berücksichtigen und ihre Wirkung in Referenz-Steuerpotenzialpunkten zu messen.

Aus der Analyse ergeben sich die Jahresergebnisse für die Jahre 2019 und 2020. Da das Steuerpotenzial für diese beiden Jahre im interkommunalen Finanzausgleich 2023 und unter Berücksichtigung der bis dahin erfolgten Fusionen berechnet wurde, beträgt die Anzahl der Referenzgemeinden für diese Evaluation 126. Die Wirkungsanalyse bezieht jedoch die Daten der ehemaligen Gemeinden in die neuen tatsächlichen Gemeinden ein.

3.3 Ergebnisse für alle Gemeinden

Der Betrag für den Bedarfsausgleich entwickelte sich zwischen 2011 (12,24 Mio. Fr.) und 2021 (15,81 Mio. Fr.) aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Verknüpfung im gleichen Verhältnis wie der Betrag für den Ressourcenausgleich. Auch wenn es keinen direkten Bezug zu den Ausgaben der Gemeinden gibt, ist es interessant, den Betrag dieses Instruments im Verhältnis zum Nettoreferenzaufwand, der für die Bedarfskriterien verwendet wurde, und zum Gesamtaufwand der Gemeinden zu betrachten. Daraus ergibt sich die folgende Tabelle:

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Betrag des Bedarfsausgleichs	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
Total des Referens-Nettoaufwands	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
Total des Aufwands der Gemeinden	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% des Referensaufwands / Totalaufwand	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
Durchschnitt 2011-2021											***38.33%***
% Bedarfsbetrag / Referensaufwand	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
Durchschnitt 2011-2021											***2.29%***

Zwischen 2011 und 2021 entspricht der Nettoreferenzaufwand der Gemeinden im Durchschnitt 38,33 % des Gesamtaufwands der Gemeinden (zwischen minimal 35,87 % und maximal 39,56 %). Das bedeutet, dass die Referenzausgaben, in Zusammenhang mit den Bedarfskriterien, mehr als ein Drittel der gesamten Gemeindekosten ausmachen. Parallel dazu und für denselben Zeitraum entspricht der für das Bedarfsinstrument gewährte Betrag im Durchschnitt 2,29 % des Nettoreferenzaufwands (zwischen 2,21 % und 2,45 %).

3.3.1 Wirkung des Bedarfsausgleichs in Franken pro Einwohner

Der durchschnittliche Betrag, den die 126 Freiburger Gemeinden als Bedarfsausgleich erhalten haben, beträgt 46.15 Franken pro Einwohner für 2019 bzw. 47.12 Franken pro Einwohner für 2020. Der Medianbetrag[4] liegt in diesen beiden Jahren bei etwas mehr als 43 Franken pro Einwohner.

erhaltene Beträge in Fr./Einw.	2019	2020
	Anzahl Gemeinde	
< 30	**16**	**17**
30 - 40	**32**	**26**
40 - 50	**38**	**44**
50 - 60	**22**	**23**
60 - 70	**12**	**14**
70 - 100	**5**	**1**
> 100	**1**	**1**
	126	*126*

In diesen beiden Jahren erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von weniger als 10 Franken pro Einwohner (ca. 9 Fr./Einw.). Ebenso erhält nur eine Gemeinde einen Betrag von mehr als 100 Franken pro Einwohner (106 Fr./Einwohner im Jahr 2019 bzw. 112 Fr./Einwohner im Jahr 2020).

3.3.2 Wirkung des Bedarfsinstruments in Steuerpotenzial-Punkten

Der Bedarfsausgleich hat für alle Gemeinden einen positiven Effekt. Man kann also die Auswirkung der erhaltenen Beträge aufgrund des Steuerpotenzials bestimmen:

erhaltene Beträge in Punkt StP	2019	2020
	Anzahl Gemeinde	
< 0,50	**7**	**6**
0,50 - 1,00	**38**	**33**
1,00 - 1,50	**43**	**46**
1,50 - 2,00	**29**	**33**
2,00 - 2,50	**6**	**6**
> 2,50	**3**	**2**
	126	*126*

Die durchschnittliche Wirkung beträgt 1,11 Punkte des Steuerpotenzials im Jahr 2019 und 1,20 Punkte im Jahr 2020. Die minimale Wirkung liegt bei 0,15 Punkten im Jahr 2019, bei 0,20 Punkten im Jahr 2020. Die maximale Wirkung entspricht 3,35 Punkten des Steuerpotenzials im Jahr 2019 bzw. 3,73 Punkten im Jahr 2020.

In der folgenden Tabelle sind für die Jahre 2019 und 2020 alle Ergebnisse in Franken pro Einwohner und in Steuerpotenzialpunkten aufgeführt (die Tabelle ist in aufsteigender Reihenfolge der Steuerpotenzialpunkte des Jahres 2020 dargestellt). Die beiden Grafiken im Anschluss an die Tabelle veranschaulichen die Wirkung pro Gemeinde, in Franken pro Einwohner und beim Steuerpotenzial.

---

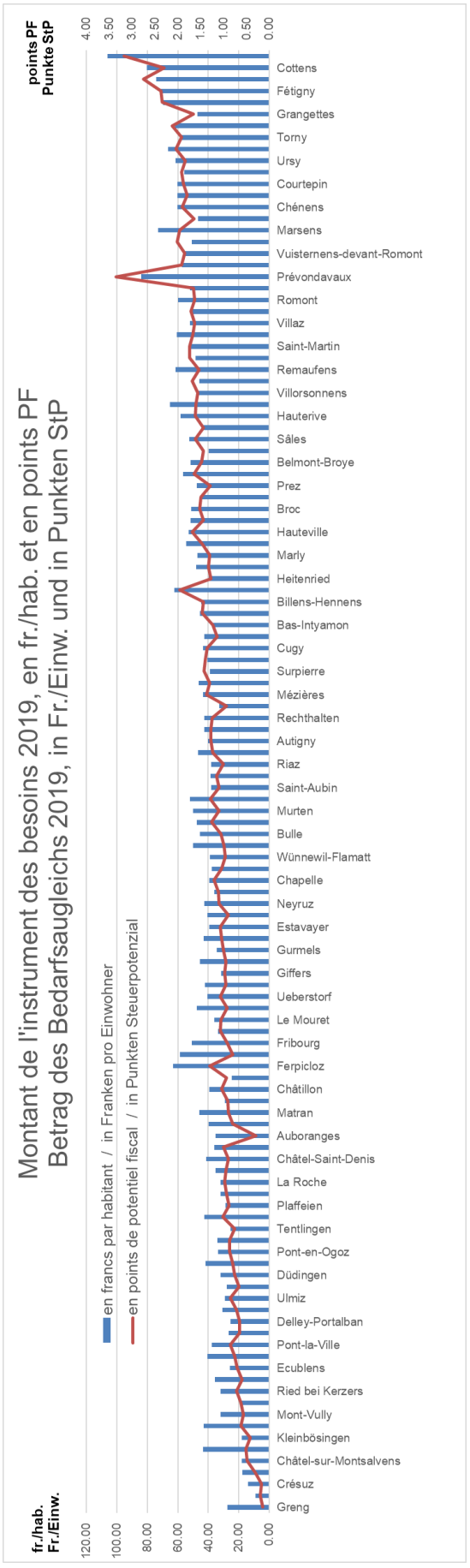
[4] Der Medianbetrag oder Median ist ein Schwellenwert. Die Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag unter dem Medienbetrag erhalten, ist identisch mit der Zahl der Gemeinden, die einen Pro-Kopf-Betrag über diesem Betrag erhalten, nämlich je 63 Gemeinden.

		montant de l'instument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
		2019		2020	
		fr./hab.	points PF	fr./hab.	points PF
		Fr./Einw.	Punkte StP	Fr./Einw.	Punkte StP
	moyenne / Durchschnitt	**46.16**	**1.11**	**47.12**	**1.20**
2261	Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230	Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130	Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216	Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128	Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043	Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266	Kleinbösingen	18.18	0.42	22.94	0.52
2274	Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284	Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300	Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276	Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271	Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072	Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174	Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147	Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258	Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051	Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163	Val-de-Charmey	30.79	0.72	31.55	0.77
2278	Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295	Bösingen	27.78	0.66	32.13	0.82
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08

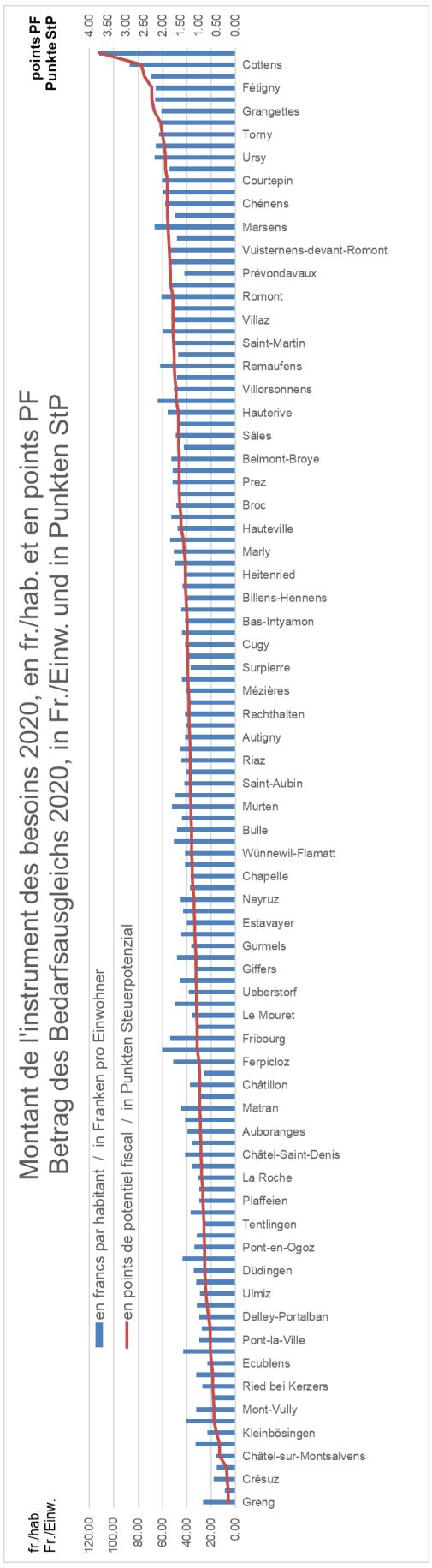
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsales	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30
2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamon	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamon	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71

2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Grafik 5



Grafik 6



3.4 Ergebnisse der Evaluation des Bedarfsinstruments

Wie bei der Analyse des Ressourcenausgleichs beruht auch die Wirkung des Bedarfsausgleichs auf Artikel 20 IFAG. Zur Erinnerung:

> Art. 20 Periodische Evaluation
>
> [1] **Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird jedes vierte Jahr evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach drei Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung.**

3.4.1 Relevanz der Steuerungsvariablen

Neben der Auswahl, welche Aufgaben berücksichtigt werden, basiert der Bedarfsausgleich auf vier Steuerungsvariablen: die Kausalitätskriterien, die den Bedarf nach Aufgaben ausdrücken, die Gewichtung dieser Kriterien im SBI, der verfügbare Betrag und die Aufteilungsmethode.

3.4.1.1 Kausalitätskriterien

Das auf neun Aufgaben in sechs Kategorien basierende Berechnungssystem verwendet zur Ermittlung des Bedarfsausgleichs sechs Kausalitätskriterien. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden die Auswirkungen einer Zusammenfassung der beiden Kriterien mit Bezug zur Kindheit untersucht.

Das bei der Berechnung des Finanzausgleichs 2019 eingeführte Kausalitätskriterium der Kinder im Vorschulalter (VSCHK – Anteil der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren) hat ein Gewicht von 3,02 % im Bedarfsindex für das Jahr 2020. Seine Zusammenlegung mit dem Kausalitätskriterium der Kinder im schulpflichtigen Alter (SCHK – Anteil der Kinder im schulpflichtigen Alter), dessen Gewicht im Bedarfsindex 53,80 % beträgt, würde zu einem einzigen Index mit Bezug zur Kindheit führen, in Anlehnung an den Index für ältere Menschen (PA80 – Anteil der Personen im Alter von 80 Jahren und darüber).

Das Gewicht dieses einzigen Kriteriums mit Bezug zur Kindheit (KIND) im Bedarfsindex würde für 2020 56,82 % betragen. Diese Zusammenfassung hätte den Vorteil, das Berechnungssystem zu vereinfachen, hätte aber Auswirkungen auf das Ausgleichsergebnis der einzelnen Gemeinden, je nach dem jeweiligen Gewicht der Kriterien VSCHK und SCHK in der Gemeinde.

So ist zu beobachten, dass Gemeinden, in denen der Anteil der schulpflichtigen Kinder hoch ist, der Anteil der Kinder unter vier Jahren jedoch gering, durch die Zusammenlegung der beiden Kriterien benachteiligt würden. Umgekehrt wäre eine Zusammenlegung von Vorteil bei einem hohen Anteil an Kindern unter vier Jahren und einem niedrigeren Anteil an schulpflichtigen Kindern.

	Bevölkerung 2018			Teilindex SBI SCHK 2020	Teilindex SBI VSCHK 2020	SBI Total 2020	Teilindex SBI KIND	SBI Total 2020	Änderung SBI 2020	Änderung Bedarfsaugleichs	
	Total	< 4 Jahren in %	4-14 Jahren in %	4 - 14 Jahren	< 4 Jahren		0 - 14 Jahren	0 - 14 Jahren	mit/ohne Zusammenleg.	in Fr.	in %
Kanton	**318'514**	**4.42%**	**12.22%**	**53.80**	**3.02**	**100.00**	**56.82**	**100.00**			
Marsens	**1'909**	**3.93%**	**15.03%**	**69.67**	**2.80**	**112.43**	**68.04**	**108.00**	**-4.43**	**-20'057.02**	**-14.86%**
Crésuz	**382**	**8.12%**	**8.38%**	**33.88**	**4.41**	**81.23**	**48.30**	**91.24**	**10.01**	**4'355.43**	**59.17%**

Die beiden Beispiele in der obigen Tabelle verdeutlichen dies: Während die Gemeinde Marsens mit einem hohen Anteil an Schulkindern und einem unter dem kantonalen Durchschnitt liegenden Anteil

an Kindern unter vier Jahren durch eine Zusammenlegung der beiden kinderbezogenen Kriterien benachteiligt würde, wäre dies für die Gemeinde Crésuz aufgrund ihres hohen Anteils an Kleinkindern von Vorteil.

3.4.1.2 Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI

Wie bereits erwähnt, werden die Ausgaben der funktionalen Gruppe *1 Öffentliche Sicherheit* und *6 Verkehrs- und Übermittlungswesen* nicht mehr dreimal gezählt, wie es bis zur Berechnung des Finanzausgleichs 2018 der Fall war. Die Gewichtung der Kriterien bei der Berechnung des SBI ist sinnvoll. Sie erfolgt seit dem Finanzausgleich 2019 nach der strikten Methode, die auf den Beträgen der effektiven Gemeindeausgaben für die Referenzaufgaben beruht.

3.4.1.3 Finanzierung des Bedarfsausgleichs

Die Finanzierung des Bedarfsausgleichs geht vollumfänglich zu Lasten des Kantons (vertikaler Finanzausgleich), in Höhe von 50 % des Betrags, der für den Ressourcenausgleich zur Verfügung steht (horizontaler Finanzausgleich). Es wird vorgeschlagen, diese Struktur beizubehalten, namentlich angesichts der künftigen finanziellen Unsicherheiten und der noch nicht definitiv bezifferbaren Folgen der Unternehmenssteuerreform 3 (USR III).

Die Steuerreform hatte eine erste finanzielle Auswirkung auf den Finanzausgleich 2023. Sie betraf vorerst einen Drittel des Betrags[5] und wird sich ab 2025 auf den gesamten Betrag des Bedarfsinstruments auswirken. Diese Finanzierungsart stellt eine institutionelle Verbindung her zwischen den beiden Ausgleichsformen, was eine mässigende Wirkung hat: Die Gemeinden können nur eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons fordern, wenn sie dazu bereit sind, das Doppelte dieser Erhöhung an den Ressourcenausgleich zu leisten.

3.4.1.4 Aufteilungsmethode

Die Aufteilung des Betrags für den Bedarfsausgleich unter den Gemeinden erfolgt proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet nach dem SBI. Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI ($\kappa = 4$), und stärkt damit die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohem ausgewiesenem Bedarf.

Eine Senkung der Potenz würde dazu führen, dass Gemeinden mit geringerem Bedarf eine höhere Ausstattung erhalten und umgekehrt diese Erhöhung durch niedrigere Ausstattungen für Gemeinden mit hohem Bedarf ausgeglichen würde. Dies würde in die entgegengesetzte Richtung der vom Bedarfsausgleich gewollten Solidarität gehen, die sich an den Gemeinden mit den höchsten SBI orientiert. Eine Erhöhung der Potenz hätte zur Folge, dass die finanzielle Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohen SBI auf Kosten von Gemeinden mit geringerem Bedarf verstärkt würde.

Die in der Gesetzgebung festgehaltene Formel mit einer Potenz $\kappa = 4$ ist das Ergebnis eines vom Gesetzgeber gewollten Konsenses. Sie erweist sich auch heute noch als angemessen.

3.4.2 Stabilität des Bedarfsinstruments

Genau wie beim Ressourceninstrument werden durch die Berücksichtigung der statistischen Daten und Referenzausgaben von drei aufeinanderfolgenden Jahren allfällige individuelle Abweichungen von einem Jahr zum anderen abgemildert. In diesem Sinne werden starke Schwankungen der statistischen Daten im ersten Jahr nur zu einem Drittel in den Ausgleich einbezogen, dann zu zwei Dritteln und schliesslich ab dem dritten Jahr vollständig. In gleicher Weise werden starke

---

[5] Der Rückgang des Ressourcenausgleichsbetrags 2023 gegenüber 2022 beträgt 1'021'852 Franken, d. h. -3,09 %; er ist hauptsächlich auf den Rückgang des Ertrags der Gewinnsteuer der juristischen Personen zurückzuführen. Gleichzeitig beträgt der zwischen 2022 und 2023 festgestellte Rückgang des Bedarfsbetrags 510'926 Franken, was einem relativen Rückgang im gleichen Verhältnis wie der Rückgang der Ressourcen (-3,09 %) entspricht.

Schwankungen der Gesamtausgaben der Gemeinden, die zur Festlegung der Gewichtung der einzelnen Kriterien herangezogen werden, das Gewicht jedes der sechs Teilindizes des Bedarfs nur schrittweise nach oben oder unten beeinflussen.

Wie bereits festgestellt, bestätigt sich die Stabilität des Bedarfsausgleichs auch in der Entwicklung der zur Verfügung gestellten Beträge, da er direkt (50 %) mit dem Betrag des Ressourceninstruments verknüpft ist.

3.5 Bedarfsausgleich: Schlussfolgerung der Evaluation

Bei der ersten Evaluation des Systems der finanziellen Solidarität zwischen den Gemeinden wurden einige Verzerrungen (Gewichtungen) korrigiert, ein neues Kriterium (VSCHK – Kinder unter 4 Jahren) hinzugefügt und annualisierte statistische Daten verwendet. Diese Änderungen entsprachen dem Wunsch des Gesetzgebers, das Bedarfsinstrument unter Berücksichtigung neuer Bedingungen anzupassen und zu verbessern.

In dieser zweiten Evaluation wird festgestellt, dass die zu prüfenden Kriterien in der vorliegenden Form den gesetzlich festgelegten Zielen entsprechen. Wie bereits erwähnt, hätte die Zusammenfassung zu einem einzigen Kriterium mit Bezug zur Kindheit KIND – Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren – den Vorteil, dass es symmetrisch zum Kriterium für Personen im Alter von 80 Jahren und darüber (PA80) wäre, jedoch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Um jedoch den Anträgen der Konferenz der Berggemeinden und des Gesetzgebers nachzukommen, werden im folgenden Abschnitt zwei neue Kriterien geprüft, die zu einem bestimmten Bedarf führen können.

4 Analyse neuer Bedarfskriterien

Die Aufnahme neuer Aufgaben oder Kriterien in das Bedarfsinstrument wurde mehrfach erwogen, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden. In diesem Kapitel werden zwei spezifische Anträge geprüft: die Länge des Gemeindestrassennetzes und der kantonale Richtplan mit seinen Auswirkungen auf die Raumplanung.

4.1 Länge des Gemeindestrassennetzes (STRG)

Seit der ersten Evaluation der Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2015 wurde die Berücksichtigung eines Kriteriums, das sich auf die Bedeutung des Gemeindestrassennetzes (STRG) bezieht, beantragt.

4.1.1 Statistische Grunddaten

Damit dieses neue Kriterium in die Berechnung des Finanzausgleichs einbezogen werden kann, müssen offizielle und zuverlässige statistische Daten vorliegen. Die derzeit verfügbaren Daten zur Länge von Gemeindestrassen stammen jedoch von den Gemeinden selbst; zwar wurden sie 2011 vom Tiefbauamt (TBA) validiert, sie bleiben aber unvollständig. Die Unterscheidung zwischen Gemeindestrassen und anderen Arten von Strassen beruht nicht auf objektiven Kriterien. Da es keine offiziellen Statistiken gibt, wurden die Daten von 2011 verwendet, um die Auswirkungen der Einführung dieses neuen Kriteriums auf den Finanzausgleich zu berechnen.

Um die Gemeinden miteinander vergleichen zu können, wurde die Länge der Gemeindestrassen mit der bebauten Fläche der jeweiligen Gemeinde in Beziehung gesetzt. Die Flächenangaben stammen vom Bau- und Raumplanungsamt des Kantons Freiburg (BRPA) und werden bei jeder Änderung

aktualisiert. Das Ergebnis bestimmt somit einen neuen Index STRG – Gemeindestrassen, der für jede Gemeinde die Länge der Gemeindestrassen in Metern pro Quadratmeter bebauter Fläche darstellt.

4.1.2 Gemeindeaufgaben und entsprechende Kosten

Wie bei den anderen Kriterien muss auch der Index der Gemeindestrassen zu den Kosten in Beziehung gesetzt werden, die durch die entsprechende Gemeindeaufgabe, d. h. die Kontengruppe *62 Gemeindestrassen* (gemäss dem zu Beginn der Analyse gültigen Kontenrahmen HRM1), verursacht werden.

Die gesamten Ausgaben der Kontengruppe *6 Verkehr und Übermittlungswesen* werden heute bereits in Verbindung mit den Kriterien Bevölkerungsdichte (BEVD), Beschäftigungsgrad (BGR) und Bevölkerungswachstum (BEVW) berücksichtigt. Diese drei bereits bestehenden Kriterien haben de facto einen Einfluss auf die Ausgaben der Kontengruppe *62*. Sie sollten somit auf vier Kriterien zu je einem Viertel aufgeteilt werden, wie es das geltende Recht vorsieht (Art. 13 Abs. 2bis IFAG). Daraus ergibt sich eine Gewichtung des Kriteriums STRG von 2,10 %.

Folgende Tabelle zeigt, wie sich die Einführung des STRG-Kriteriums auf die Gewichtung der einzelnen SBI-Kriterien auswirkt:

	heutige Gewichtung *2020*	Gewichtung mit STRG-Kriterium
BEVD	**15.16**	**14.46**
BGR	**5.70**	**5.00**
BEVW	**5.70**	**5.00**
PA80	**16.62**	**16.62**
SCHK	**53.80**	**53.80**
VSCHK	**3.02**	**3.02**
STRG		**2.10**
	100.00	**100.00**

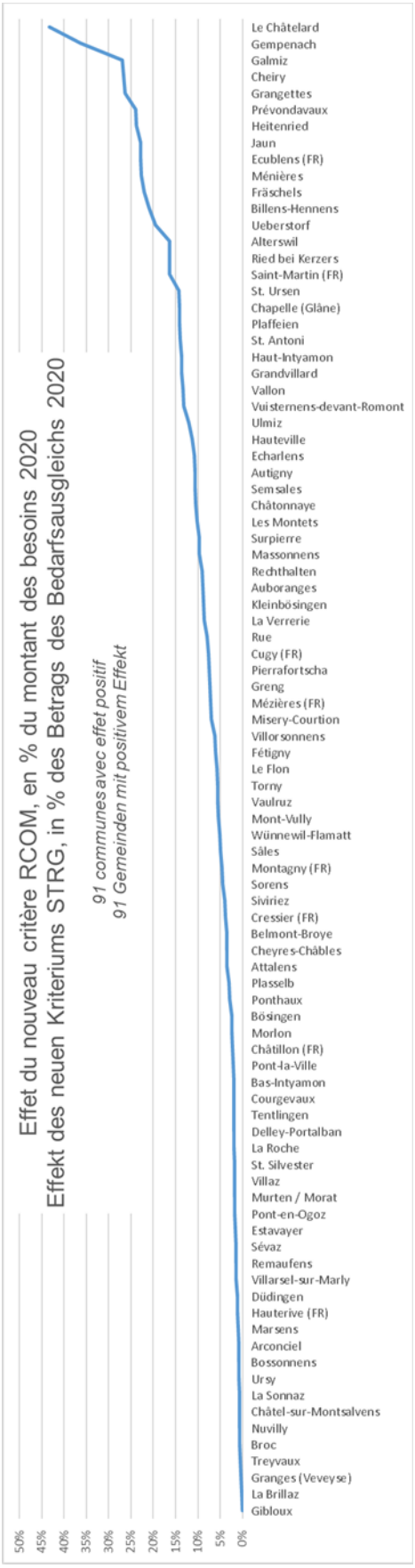
Diese Gewichtungen wurden für die Berechnung der Auswirkungen der Einführung des STRG-Kriteriums auf das Ergebnis des Ausgleichs verwendet.

4.1.3 Ergebnisse der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums

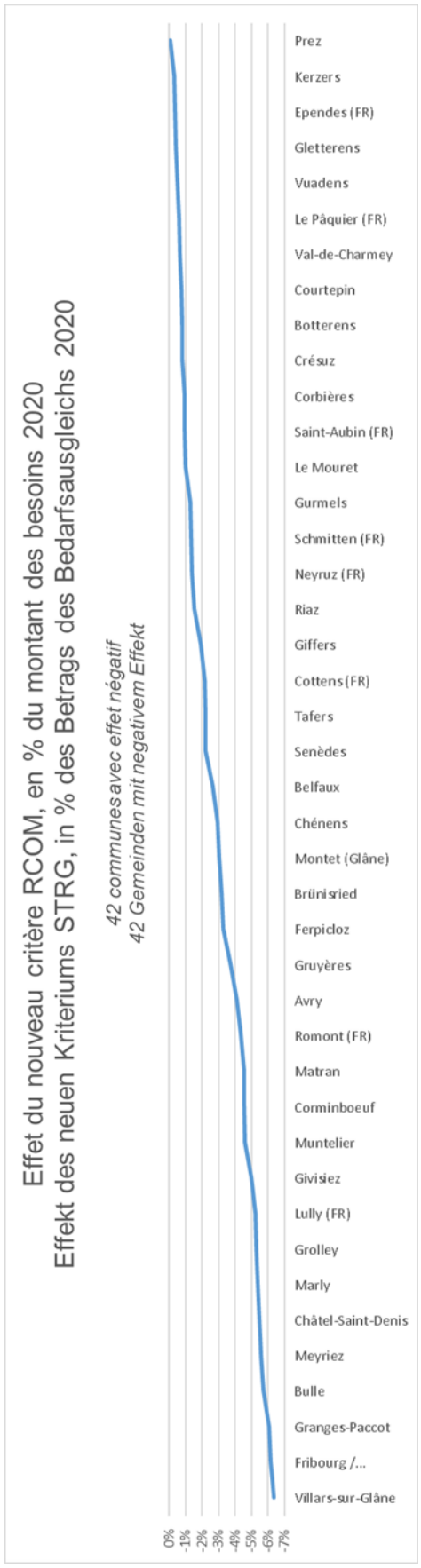
Basierend auf dem Finanzausgleich 2020 (133 Gemeinden) würden nach den Berechnungen mit den verfügbaren Daten 91 Gemeinden von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren und bei 42 Gemeinden würde der ihnen zugewiesene Betrag gesenkt. Angesichts des geringen Gewichts des STRG-Kriteriums wären die Veränderungen in Franken jedoch moderat.

Die folgenden Grafiken veranschaulichen die Auswirkungen (in Prozent) bei Einbezug dieses neuen Kriteriums.

Grafik 7



Grafik 8



Auf den ersten Blick würden städtische Gemeinden generell benachteiligt, zugunsten der ländlichen Gemeinden. Diese Beobachtung muss jedoch differenziert betrachtet werden.

Von den 42 Gemeinden, auf die sich die Einführung des STRG-Kriteriums negativ auswirken würde, sind einige klein oder mittelgross und einige, wie Gruyères, Crésuz oder Val-de-Charmey, können als Berggemeinden betrachtet werden. Dies liegt daran, dass das Verhältnis zwischen der Länge der Gemeindestrassen und der bebauten Fläche mit dem kantonalen Durchschnitt verglichen wird. Dieser hat für 2018 einen Wert von 0,0382[6]. Das bedeutet, dass auf jeden m^2 bebauter Fläche im Kanton 0,0382 Meter Gemeindestrasse entfallen. Eine Land- oder Berggemeinde sollte theoretisch (aufgrund des grösseren Gebiets) ein grösseres Gemeindestrassennetz und eine kleinere bebaute Fläche haben, wodurch sie bei der Berechnung des Finanzausgleichs einen Vorteil erhält. Einige ländliche Gemeinden mit grossen bebauten Flächen bilden jedoch eine Ausnahme von dieser Regel und würden somit durch das STRG-Kriterium, wie es im Rahmen dieser Evaluation berechnet wurde, benachteiligt werden.

Bei den «Gewinnergemeinden» ist zu beobachten, dass Estavayer und Murten die einzigen Hauptorte sind, die von der Berücksichtigung des STRG-Kriteriums profitieren. Von den 92 begünstigten Gemeinden weisen 41 eine Erhöhung des ihnen zugewiesenen Betrags zwischen 0,07 % und 5 % auf, bei 19 Gemeinden liegt sie zwischen 5 % und 10 %. In 19 weiteren Gemeinden liegt die Erhöhung zwischen 10 % und 20 % und schliesslich haben 12 Gemeinden eine Erhöhung von über 20 %, wobei sie in der Gemeinde Le Châtelard mit 43,33 % am höchsten ausfällt.

Die finanziell am stärksten begünstigten Gemeinden zeichnen sich durch eine im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt geringe bebaute Fläche aus (z. B. -90,2 % für die Gemeinde Le Châtelard), während dieser Unterschied bei der Länge des Gemeindestrassennetzes geringer ist (-47,2 % für Le Châtelard).

Im Gegensatz dazu weisen die am stärksten benachteiligten Gemeinden eine grosse bebaute Fläche auf, die durch die Länge des Gemeindestrassennetzes nicht ausgeglichen werden kann, obwohl diese oft über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Gemeinden Estavayer, Murten und Gibloux: Dank ihres umfangreichen Gemeindestrassennetzes können sie, trotz einer über dem kantonalen Durchschnitt liegenden bebauten Fläche, von diesem Kriterium zu profitieren. Umgekehrt sind einige kleine Gemeinden aufgrund eines sehr kleinen kommunalen Strassennetzes benachteiligt.

Die ursprüngliche Motivation für die Berücksichtigung eines Kriteriums für den Ausgleich in Bezug auf die Länge des Gemeindestrassennetzes war die Begünstigung von Gemeinden in höheren Lagen, um deren zusätzliche Ausgaben für die Instandhaltung der Strassen, insbesondere aufgrund von Schneeräumung und Naturschäden, zu berücksichtigen. Das Kriterium erfüllt dieses Ziel jedoch nur teilweise, da einige höher gelegene Gemeinden durch die Einführung des Kriteriums benachteiligt würden, während Gemeinden im Flachland davon profitieren würden.

Die folgende Tabelle enthält das Ergebnis der Berücksichtigung des Kriteriums der Gemeindestrassen STRG für eine repräsentative Stichprobe von 44 Gemeinden. Für den gesamten Kanton würde die Einführung dieses Kriteriums bei rund zwei Dritteln der Gemeinden (68,42 %) zu einer Erhöhung des aus dem Bedarfsausgleich erhaltenen Betrags führen. Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch keine klare Korrelation zwischen dem Ergebnis der Einführung des STRG-Kriteriums und den Merkmalen der Gemeinden, sei es in Bezug auf Grösse oder Höhenlage.

---

[6] Für die Berechnung des Bedarfsausgleichs 2020 sind die Referenzjahre die Daten von 2016, 2017 und 2018; 2018 ist somit das jüngste berücksichtigte Jahr.

	Strassen in m **R** *(2010)*	bebaute Fläche in m2 **B** *(2018)*	R / B	*Veränder. Finanzausgl.*		*Teilindex STRG*
				fr.	%	
Kanton	**3'926'001**	**102'839'493**	**0.038**			**2.10**
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Greng	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Berücksichtigung des STRG-Kriteriums und des zusammengefassten KIND-Kriteriums

Wie weiter oben erläutert, würde eine Zusammenfassung der Kriterien mit Bezug zur Kindheit (KIND = VSCHK + SCHK) das Ergebnis des interkommunalen Ausgleichs je nach dem Gewicht der einzelnen Kriterien für die jeweiligen Gemeinden verändern.

In Verbindung mit der Einführung des neuen Kriteriums STRG würde diese Zusammenfassung somit auch das Endergebnis der Aufteilung verändern, bei der die Gewichtung der drei technischen Kriterien BEVD, BGR und BEVW zugunsten eines vierten technischen Kriteriums STRG verringert würde.

	heutige Gewichtung *2020*	Gewichtung mit einzigen KIND-Kriterium	STRG-Kriterium und KIND-Kriterium
BEVD	**15.16**	**15.16**	**14.46**
BGR	**5.70**	**5.70**	**5.00**
BEVW	**5.70**	**5.70**	**5.00**
PA80	**16.62**	**16.62**	**16.62**
SCHK	**53.80**		
VSCHK	**3.02**		
KIND		**56.82**	**56.82**
STRG			**2.10**
	100.00	**100.00**	**100.00**

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass es derzeit kein Instrument gibt, mit dem die verschiedenen Kategorien von Strassen, die auf Gemeindegebieten gebaut werden, und deren Länge objektiv bestimmt werden können. In Anbetracht der Gewichtung, die auf dieses neue Bedarfskriterium angewendet würde (etwas mehr als 2 %), und damit der geringen finanziellen Auswirkungen für alle Gemeinden, scheint es kaum gerechtfertigt zu sein, eine relativ teure Anwendung mit begrenzten Auswirkungen bereitzustellen.

4.2 Kantonaler Richtplan und Raumplanung

Im Postulat 2021-GC-93[7] schlugen die Grossräte Daniel Bürdel und David Fattebert vor, die Auswirkungen des kantonalen Richtplans zu evaluieren. Sie stellen fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung auf die Entwicklung der städtischen Zentren ausgerichtet ist, was zu Lasten der peripheren Gemeinden geht.

In seiner Antwort erinnerte der Staatsrat daran, dass der Finanzausgleich nicht darauf abzielt, die regionale Politik der wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplans und der Raumplanungsgesetzgebung zu antizipieren bedeutet, nicht konkrete, nicht bezifferbare und unmöglich zu schätzende Auswirkungen zu definieren. Dies widerspräche den Vorbedingungen für beispielsweise die Einführung eines neuen objektiven Bedarfskriteriums (siehe Schlussfolgerung dieses Berichts) und würde die Objektivität des Systems, seine Stabilität und Kohärenz infrage stellen.

Andere gesetzliche Instrumente müssen in Anbetracht der Tatsache, dass der Ausgleich ein Instrument der finanziellen Solidarität ist, das auf objektiven und festgelegten Daten und Kriterien beruht, aktiviert werden. Die Auswirkungen der Entwicklungspolitik beeinflussen jedoch langfristig die Ergebnisse des Finanzausgleichs, sowohl beim Ressourceninstrument (neue natürliche oder

---

[7] 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David: Der Freiburger Finanzausgleich im Vergleich – Welcher Anpassungsbedarf besteht 10 Jahre nach dessen Einführung?

juristische Steuerzahler) als auch beim Bedarfsinstrument (Bevölkerungswachstum, Erwerbstätigenquoten, Dichte usw.).

5 Schlussfolgerung: Objektivität und Effizienz des Systems des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Umsetzung eines effizienten und objektiven Systems des interkommunalen Finanzausgleichs setzt eine Reihe von Kriterien voraus, die den Willen des Gesetzgebers beachten. In diesem Sinne stützte sich das System der finanziellen Solidarität zwischen den Freiburger Gemeinden, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, auf die vorgängig festgelegten Bedingungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

> Der Finanzausgleich muss transparent sein: jeder Gemeinde ist bekannt, welche Beträge sie einzahlen muss oder erhält. Dazu war es notwendig, von einem indirekten Ausgleichssystem (über die kantonalen und regionalen gebundenen Ausgaben sowie die gewährten kantonalen Subventionen) zu einem direkten Ausgleichssystem (direkt gezahlter Betrag) überzugehen.

> Es werden zwei getrennte und unabhängige Instrumente eingerichtet: das Ressourceninstrument und das Bedarfsinstrument.

> Das Verhältnis der einzelnen Instrumente zueinander blieb gleich wie im vorherigen System: Der Betrag des Ressourcenausgleichs ist doppelt so hoch wie jener des Bedarfsausgleichs, das Verhältnis von 2/3 Ressourcen und 1/3 Bedarf wird beibehalten.

> Der im Ressourceninstrument umverteilte Betrag entsprach dem im vorherigen System vorherrschenden Betrag (bis 2010: System der Finanzkraft und Klassifikation der Gemeinden). Der Betrag muss sich im gleichen Verhältnis wie das Referenzsteuerpotenzial entwickeln.

> Der auf das Bedarfsinstrument entfallende Betrag ist ein zusätzlicher Betrag zum vorherigen Ausgleichssystem. Es wird vollständig vom Staat finanziert und kommt allen Gemeinden zugute.

> Die Daten, die für die Ermittlung der Indizes StPI und SBI berücksichtigt werden, sind objektiv, veröffentlicht und von den Gemeinden nicht beeinflussbar. Sie stammen aus offiziellen Statistiken, die regelmässig aktualisiert werden.

> Der Finanzausgleich wird jährlich berechnet.

Aufgrund all dieser Bedingungen, die in der Gesetzgebung zum interkommunalen Finanzausgleich genannt – und eingehalten – werden, aber auch dank seiner Einfachheit und der symmetrischen Bestimmung der beiden Instrumente, ist das im Kanton Freiburg umgesetzte System ein anerkanntes und effizientes Instrument der finanziellen Solidarität in der Schweiz.

Die Effizienz des Systems ergibt sich auch aus seiner Stabilität und der Parallelität der beiden Instrumente, die man wie folgt schematisieren kann:

Instrument der Ressourcen	**Instrument des Bedarfs**
8 repräsentative Steuer → Steuerpotenzial Steuerstatistik über 3 Jahre	6 Kriterien → Ausgaben v. 9 Gemeindeaufgaben statistische Daten über 3 Jahre
StPI - Steuerpotenzialindex	**SBI - synthetischer Bedarfsindex**
• Summe der Ressourcenausgleichs: 32,06 Mio Fr. *(2023)* = 2,5% des Steuerpotenzials	• Summe des Bedarfsausgleichs: 16,03 Mio Fr. *2023)* = 50% der Summe des Bedarfsausgleichs
• direkte horizontale Verteilung: 29 beitragszahlende Gemeinden → 97 begünstigte Gemeinden	• direkte vertikale Verteilung: Staat → 126 begünstigte Gemeinden *(alle)*
• proportionale Verteilungsformel	• prgressive Verteilungsformel

den begünstigten Gemeinden frei zur Verfügung stehenden Betrag

Jedes Finanzausgleichssystem ist verbesserungsfähig und muss sich an neue Gesetze anpassen, die vom Gesetzgeber umgesetzt werden. Das Freiburger System bildet hier keine Ausnahme, es ist entwicklungsfähig und wurde im Übrigen seit seiner Einführung im Jahr 2011 bereits geändert. Es soll jedoch daran erinnert werden, dass es das Ergebnis von Konsensen und Kompromissen zwischen den verschiedenen Gemeinwesen ist, die von dieser Gesetzgebung betroffen sind: kleine, mittlere und grosse Gemeinden, ländliche Gemeinden, Berggemeinden und städtische Gemeinden, Gemeinden mit geringer, mittlerer oder hoher Steuerkraft usw. Deshalb ist es wichtig, die Auswirkungen, die sich aus der Anwendung möglicher neuer Ausgleichskriterien ergeben, umfassend – und nicht nur partiell oder individuell – zu analysieren.

Service des communes SCom
Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA
Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—

Rapport 2016-DIAF-14

25 avril 2023

—

Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle (Rapport sur mandat 2015-GC-84)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.

Table des matières

—

1 Introduction 2

2 Principales adaptations du Concept Castor 2

3 Evolution de la législation fédérale 3

4 Conclusions 3

1 Introduction

Par mandat déposé et développé le 25 juin 2015, 10 cosignataires demandaient :

1. que des zones où les castors peuvent s'installer soient définies ;
2. qu'il soit possible de déplacer des castors là où des conflits importants existent ;
3. que les dégâts liés aux infrastructures soient pris en charge à hauteur de 50% par le canton ;
4. que des barrages construits par les castors puissent être détruits quand ils représentent un danger (inondation de chemins et de terres agricoles, érosion des rives) ;
5. qu'une régulation du nombre de castors soit effectuée sur certains tronçons de cours d'eau lorsque les infrastructures d'intérêt public sont menacées ou détériorées et que les conflits avec l'agriculture sont trop importants.

Dans sa réponse du 12 janvier 2016, le Conseil d'Etat avait proposé le fractionnement du mandat, acceptant l'adaptation du Concept Castor Fribourg en matière de gestion des conflits en y déterminant des zones où des mesures de prévention pouvant être réalisées plus facilement, mais rejetant la demande de prise en charge par le canton de Fribourg des dégâts aux infrastructures à hauteur de 50%.

Le 17 mars 2016, le Grand Conseil a soutenu la proposition de fractionnement et suivi les conclusions du Conseil d'Etat. Le Concept Castor a ainsi été adapté au printemps 2017, conformément aux demandes du mandat. Ces adaptations n'ont toutefois pas été formellement communiquées au Grand Conseil, et le classement du mandat 2015-GC-84 est donc resté en suspens jusqu'à ce jour. Le présent rapport, succinct, rappelle les principales adaptations du Concept Castor Fribourg consécutives à l'acceptation du mandat. Le Concept Castor n'a pas été modifié depuis le printemps 2017.

2 Principales adaptations du Concept Castor

Le Concept Castor s'est enrichi en 2017 d'un chapitre (chapitre 3.6) consacré aux interventions sur les barrages et terriers de castors, rappelant notamment la possibilité d'intervenir pour prévenir une grande mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts, tant aux cultures agricoles qu'aux infrastructures, notamment. La distinction y est rappelée entre barrage temporaire, sur lesquels une intervention ne nécessite aucune autorisation mais un avis au garde-faune, barrage secondaire nécessitant une autorisation du Service des forêts et de la nature, et barrage principal nécessitant une décision publiée dans la Feuille officielle.

Un groupe de travail Castor, nommé par le Conseil d'Etat et composé de représentants des agriculteurs, des ONG, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, et des services de l'Etat a été constitué pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes.

Les règles pour la capture ou le tir d'animaux isolés, lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants, ont été précisées (chapitre 3.9).

3 Evolution de la législation fédérale

Depuis l'adoption du mandat et sa mise en œuvre, les Chambres fédérales ont approuvé une révision de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP), le 16 décembre 2022. Celle-ci concerne notamment les dégâts causés par les castors :

> ***Art. 12*** *(préventions des dommages causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):*
>
> *[5] La Confédération encourage et coordonne les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés par:*
>
> *a. les grands prédateurs aux animaux de rente, ou*
>
> *b. les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux chemins de desserte pour les exploitations agricoles ou aux berges jouant un rôle important pour la sécurité contre les crues.*
>
> ***Art. 13*** *(Indemnisation des dégâts causés par la faune sauvage), al. 5 (nouveau):*
>
> *[5] La Confédération et les cantons participent, en sus de l'al. 4, à l'indemnisation des dommages causés par les castors aux bâtiments et installations d'intérêt public, aux infrastructures de transport privées ainsi qu'aux berges si leur dégradation ne permet plus de garantir la sécurité contre les crues. Les indemnités ne sont versées que si des mesures raisonnables ont été prises pour prévenir ces dommages.*

Sous réserve d'un referendum, cette modification de la législation fédérale devrait nécessiter au niveau cantonal une adaptation de la loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) et de l'ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt). La question de l'indemnisation des dégâts provoqués par les castors, écartée lors de la prise en considération du mandat 2015-GC-84 sera ainsi à nouveau soumise au Grand Conseil.

4 Conclusions

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport et à classer ainsi le mandat 2015-GC-84.

Annexe

—

Concept Castor Fribourg, actualisé au printemps 2017

Concept Castor Fribourg

Actualisé au printemps 2017

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Table des matières

Liste des cartes, figures, tableaux et images 3

L'essentiel en une page 4

1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg 5

2 Contexte 6

2.1 Bases légales 6

2.2 Plan de gestion du castor en Suisse 6

2.3 Le castor dans le canton de Fribourg 6

2.4 Biologie du castor 10

2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore 10

2.6 Les différents acteurs 11

3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention 14

3.1 Les conflits principaux 14

3.2 Gestion des conflits 14

3.3 Indemnisation des dégâts 14

3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement 15

3.5 Prévention 15

3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux 15

3.5.2 Abroutissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières 15

3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières 16

3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures 16

3.5.5 Financement des mesures de prévention 17

3.5.6 Contributions écologiques 17

3.6 Interventions sur les barrages de castors 23

3.6.1 Aspects juridiques 23

3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors 23

3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action 24

3.7 Habitats sans conflit 24

3.8 Coordination et synergies 26

3.9 Tir ou capture 26

4 Conservation 28

4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux 28

4.2 Végétation riveraine 28

4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements 30

5 Le monitoring 34

6 Information 35

7 Bibliographie mentionnée 36

Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux 38

Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017) 39

Annexe 3 : Adresses et documents utiles 40

Liste des cartes, figures, tableaux et images

Carte 1 : Carte de répartition du castor en Suisse (2015) 7

Carte 2 : Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg 8

Carte 3 : Cours d'eau où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits 24

Carte 4 : Inventaires nationaux des zones alluviales et des sites de reproduction de batraciens 25

Carte 5 : Mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées 30

Carte 6 : Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg 32

Figure 1 : Nombre de castors trouvés morts en Suisse 31

Tableau 1 : mesures de prévention contre des dégâts causés aux cultures et aux plantations 18

Tableau 2 : mesures de prévention en cas d'inondation 19

Tableau 3 : mesures de prévention et de réparation en cas de dégâts causés aux infrastructures 20

Image 1 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un écoulement artificiel 21

Image 2 : Régulation d'un barrage à l'aide d'un fil électrique 21

Image 3 : Elimination d'un barrage 22

Image 4 : Marquage d'un chemin effondré 22

Image 5 : La Taverna 29

Image 6 : La Sarine 29

Image 7 : Rampe à castor 31

L’essentiel en une page

Vu l'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg (chapitre 2.3) et les ***conflits*** liés au mode de vie de cet animal (chapitre 2.4), il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor. Le présent concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir (chapitre 1).

En creusant des terriers, en construisant des barrages et en abattant des arbres, le castor contribue à ***enrichir la diversité*** structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Des nombreuses espèces animales et végétales en profitent (chapitre 2.5).

Cependant, par ses activités, le castor peut aussi provoquer des ***dégâts*** importants (chapitre 3.1). En cas de découverte de dégâts causés par les castors ou en présence de situations pouvant engendrer des conflits, le garde-faune doit être informé. Il évaluera la situation et fournira des conseils sur les mesures à prendre (chapitre 3.2).

Les dégâts causés par le castor aux cultures peuvent être ***indemnisés*** par le Service des forêts et de la faune (chapitre 3.3). Les dommages causés à la forêt sont indemnisés dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation ou à sa régénération par des essences adaptées à la station. Les dommages causés à la végétation riveraine, à des arbres fruitiers ou d'ornement ou à des exploitations d'horticulture ne sont pas indemnisés. Les dégâts aux infrastructures, p. ex. talus ou chemins, ne sont pas indemnisés non plus.

Les dégâts causés par le castor et les conflits qui en découlent sont fréquemment dus à un manque de place réservée aux cours d'eau. La mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux peut à long terme être la mesure la plus durable (chapitres 3.5.1 et 4.1). A court terme, différentes mesures de ***prévention*** (présentées dans le chapitre 3.5 et dans les tableaux 1 à 3) peuvent être envisagées afin d'atténuer les problèmes. Les mesures de prévention peuvent être financées en partie par le fonds de la faune (chapitre 3.5.5).

Des interventions sur les barrages nécessitent dans certains cas une décision cantonale (chapitre 3.6).

D'éventuelles interventions au niveau des individus (c.-à-d. ***prélèvements***) sont envisageables en cas de menaces graves pour des zones habitées ou pour l'homme (chapitre 3.9), mais uniquement si des mesures de prévention ne permettent pas de résoudre le problème.

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention particulière (chapitre 4). Dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents, de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers. Afin d'assurer un échange entre les différentes populations de castors, des solutions doivent être trouvées pour leur permettre de contourner certains obstacles (barrages, seuils) le long de plusieurs cours d'eau (chapitre 4.3). Le castor peut aussi être ***favorisé*** par une végétation riveraine adaptée (chapitre 4.2).

Le Service des forêts et de la faune et le Service Conseil Castor assurent le ***suivi de la population*** de castors dans le canton de Fribourg et en ***informent*** régulièrement la population (chapitres 5 et 6).

1 Introduction et buts du Concept Castor Fribourg

L'augmentation de la population de castors dans le canton de Fribourg et la recolonisation des cours d'eau, parfois exploités jusqu'au pied des berges par les activités humaines, vont se poursuivre dans les années à venir et les conflits liés au mode de vie des castors vont encore augmenter. Pour ces raisons, il est nécessaire d'établir les bases de la cohabitation à long terme avec le castor.

Ce concept intègre les contraintes légales, la situation actuelle du castor et les besoins de la société. Il est basé notamment sur un rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, Angst 2010), sur le Plan Castor Suisse (OFEV 2016), sur les recommandations du Service Conseil Castor et sur des expériences faites dans le canton de Fribourg et dans d'autres cantons.

Principes de base :

- Le castor fait partie de la faune indigène et une population viable doit dès lors être conservée. Un réseau suffisamment dense de cours d'eau adéquats doit permettre l'échange entre les différentes sous-populations.
- La gestion du castor doit être discutée avec toutes les parties concernées.

Les **objectifs** majeurs du Concept Castor Fribourg sont les suivants :

La CONSERVATION d'une population saine et viable de castors en maintenant les sous-populations actuelles, en les reliant entre elles et en permettant une extension naturelle de l'espèce, tout en tenant compte de la problématique des dégâts causés par les castors et des nouvelles dispositions formulées dans la loi sur la protection des eaux.

La GESTION et la PREVENTION des conflits liés à la présence du castor pour permettre une bonne cohabitation entre cette espèce et les activités humaines.

L'INFORMATION au sujet du castor, de son rôle dans l'écosystème riverain et des mesures de prévention et de gestion des conflits.

Le Concept Castor Fribourg a donc pour but de concilier les activités humaines, p. ex. l'exploitation du terrain, et la protection du castor, d'établir la procédure en cas de conflits, de régler ces derniers par des solutions durables et de les prévenir. Il permet d'instaurer une procédure uniformisée en cas de dégâts causés par le castor, d'améliorer la situation en respectant les dispositions légales concernant la protection du castor et de son habitat et de définir les responsabilités et les indemnisations. Il met aussi en avant les différentes démarches qui permettent la limitation des dégâts ainsi que la stabilisation et le développement des populations de castors du canton de Fribourg.

Il s'adresse en premier lieu aux agriculteurs, aux communes, et aux autres propriétaires ou exploitants de terrain, aux différentes administrations cantonales concernées ainsi qu'à toute personne intéressée par le castor.

Synergies avec le programme de revitalisation des cours d'eau :

Parmi tous les milieux naturels de Suisse, ce sont les cours d'eau qui ont le plus perdu de leur caractère naturel. Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) de 2011, la Confédération s'est dotée d'une vision pour l'avenir des cours d'eau et étendues d'eau. L'objectif à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles en mettant en œuvre de vastes programmes de revitalisation et en redonnant plus d'espace aux cours d'eau.

Les conflits liés au castor sont souvent présents aux endroits où les cours d'eau présentent des déficits écologiques importants. Le castor joue là un rôle d'indicateur permettant de mettre en évidence les cours d'eau à revitaliser ou les endroits où la mise en œuvre de l'espace réservé à l'eau est nécessaire.

2 Contexte

2.1 Bases légales

En Suisse, le castor figure sur la Liste Rouge des espèces menacées et il est considéré comme espèce prioritaire. Il est protégé ainsi que son habitat et ses aménagements (terriers, huttes, barrages). Les bases légales sont listées dans l'annexe 1.

2.2 Plan de gestion du castor en Suisse

Le « Plan Castor Suisse » (OFEV 2016) fixe les conditions générales régissant la protection, le tir ou la capture, la prévention et la constatation des dégâts ainsi que le versement d'indemnités pour les mesures de prévention, dans la mesure où ces points ne sont pas déjà réglés dans la LChP et dans l'OChP. Les objectifs de ce concept sont de permettre aux populations suisses de castors de persister à long terme et de manière autonome, de protéger ou revitaliser les biotopes nécessaires dans toutes les régions appropriées, de relier les populations suisses entre elles et aux populations des pays voisins, et de réduire à un minimum les conflits avec l'agriculture et l'aménagement des cours d'eau. Ce concept fixe des critères pour l'indemnisation des dégâts causés par le castor et pour les interventions dans les populations de castors. La Suisse vise donc à favoriser l'expansion du castor et ainsi à contribuer à sa conservation en Europe centrale en satisfaisant aux exigences posées dans les conventions internationales (Convention sur la biodiversité, Stratégie paneuropéenne de la biodiversité, Convention de Berne [espèce émeraude]).

La Confédération coordonne la protection du castor au niveau national et assure les contacts internationaux. Elle est compétente pour délivrer des autorisations de capture ou de tir de certains castors (art. 10 al. 5 OChP, art. 12 LChP). La Confédération gère un centre d'information et de coordination, dénommé « Service Conseil Castor ».

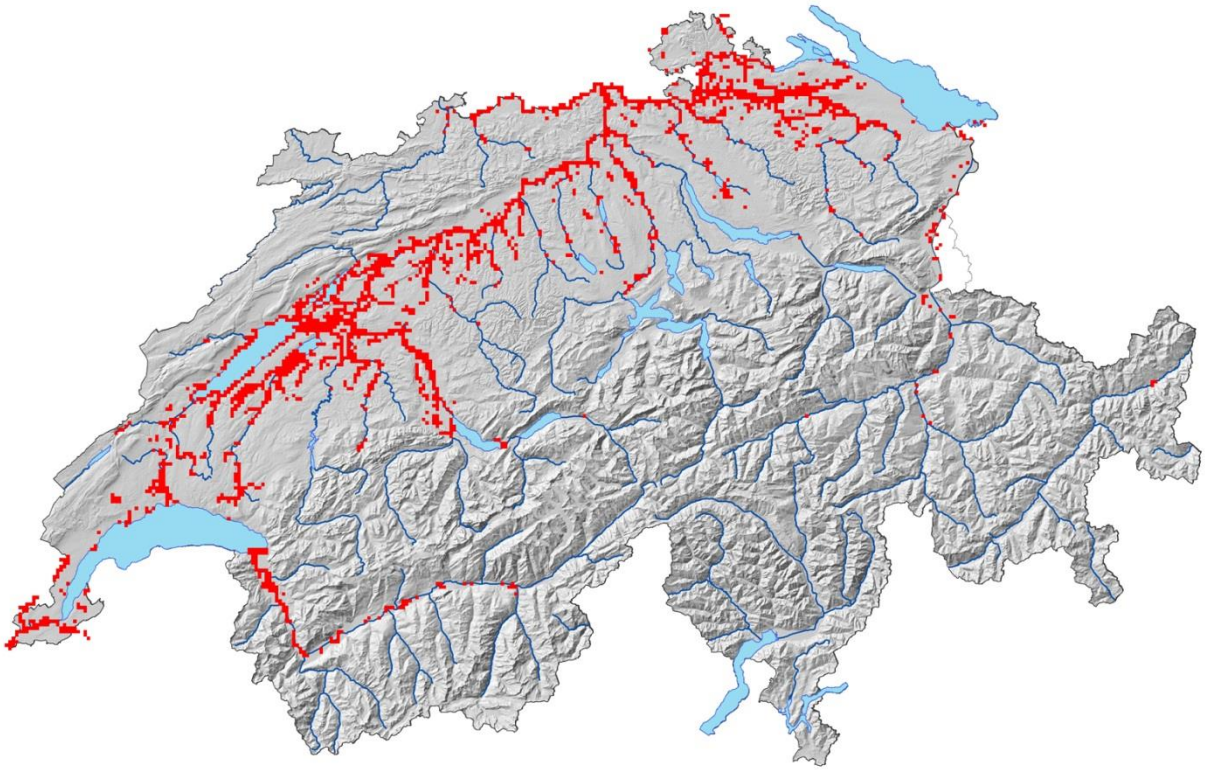
La Confédération et les cantons favorisent la création d'habitats pour les castors et leur mise en réseau ; ils créent les conditions permettant de prévenir les dégâts et indemnisent conjointement les dommages causés par les castors.

Les cantons sont compétents pour la mise en œuvre du concept castor sur leur territoire. Ils désignent le service cantonal responsable du castor (dans le canton de Fribourg il s'agit du Service des forêts et de la faune) et en cas de dégâts insupportables peuvent demander la capture ou le tir de certains castors. Les cantons consultent et informent les autorités locales et régionales et les représentants des différents groupes d'intérêts.

2.3 Le castor dans le canton de Fribourg

Historique et expansion

Après avoir totalement disparu de Suisse au début du 19^{e} siècle suite à une chasse intensive pour sa fourrure et les vertus médicinales de son castoréum, le castor a été réintroduit de 1956 à 1977 dans notre pays. Depuis, il a colonisé une grande partie des grandes rivières du Plateau suisse (carte 1). Les jeunes en recherche de leur propre territoire sont maintenant poussés à coloniser les affluents de ces rivières. Le castor a démontré ces dernières années qu'il peut aussi coloniser des eaux très éloignées de l'état naturel, souvent aussi dans les zones agricoles.

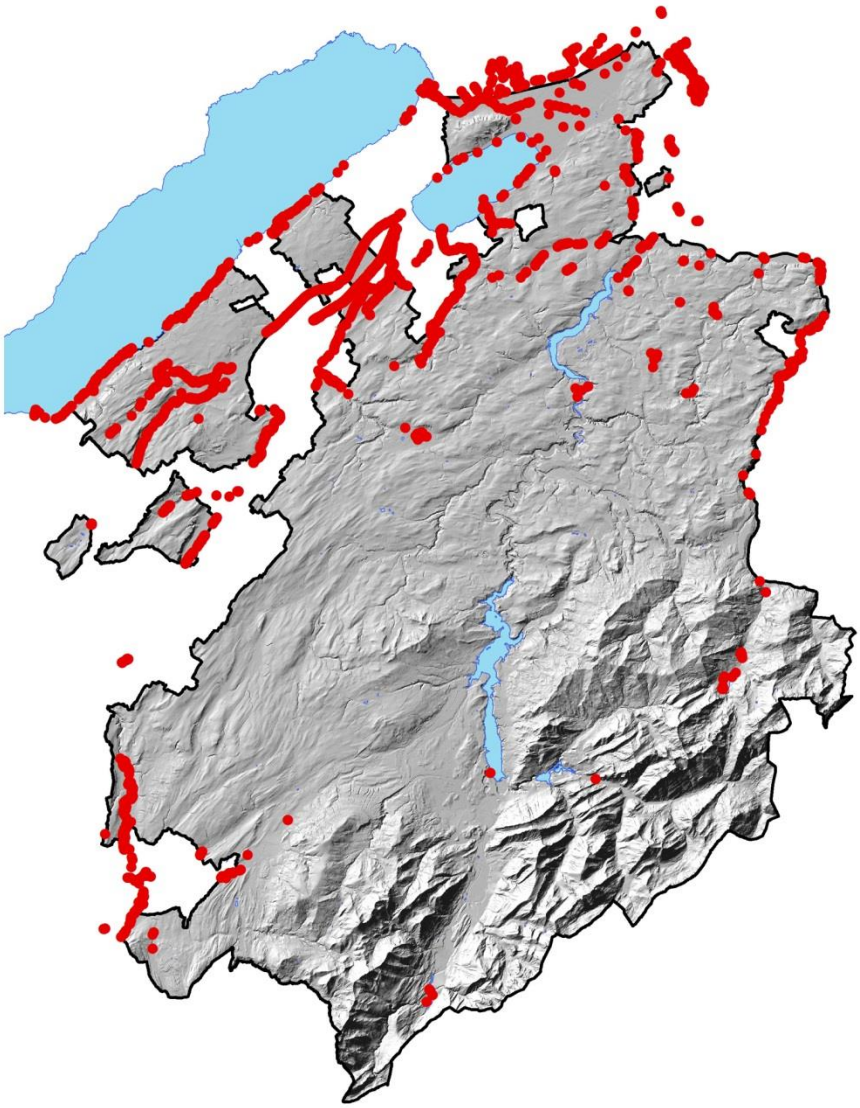


Carte 1 : Carte de répartition du castor en Suisse (2015).
Source : © Conseil Castor / CSCF ; fond de carte : swisstopo

Dans le canton de Fribourg, 11 castors ont été lâchés dans la Broye entre 1972 et 1975 et 2 dans le lac de Pérolles entre 1974 et 1975. Depuis sa réintroduction dans la Broye, le castor a largement colonisé cette rivière, plusieurs de ses petits affluents ainsi que d'autres cours d'eau appartenant au bassin versant du lac de Morat. La rive sud du lac de Neuchâtel et certains cours d'eau liés à la Sarine ont aussi été colonisés (annexe 2). Lors de l'inventaire de 1993, la Broye comptait 38 castors alors que la réintroduction dans le lac de Pérolles était un échec. Durant les 15 années suivantes, le castor a continué son expansion en colonisant de nouveaux ruisseaux. En 2008, lors du recensement fédéral des populations de castors (Angst 2010), le canton de Fribourg accueillait une centaine d'individus. Au niveau Suisse, la même progression a été constatée ; la population de castors est passée de 350 individus en 1993 à 1600 individus en 2008 et comprend actuellement environ 2000 individus.

Répartition du castor en 2014

Le castor est bien représenté dans les districts du Lac et de la Broye. Les rives fribourgeoises du lac de Neuchâtel sont pratiquement colonisées en continu. Le canal de la Broye, le Grand Marais et la Bibera ont aussi été occupés. Plusieurs individus se sont installés autour du lac de Morat, notamment à Muntelier et au Chablais de Sugiez. On le trouve également le long de la Broye dans la Glâne et en Veveyse ainsi que très localement en Sarine. Des traces ont été trouvées à de nombreux endroits le long de la Singine et entre Zollhaus et en aval de Rohrmoos. Le site le plus haut du canton se trouve au Lac Noir à 1046 mètres d'altitude, mais la grande majorité des individus s'est installée en dessous de 600 mètres d'altitude. Environ 120 kilomètres de cours d'eau et 30 kilomètres de rives de lac sont occupés (carte 2).



Carte 2 : Carte de répartition du castor dans le canton de Fribourg (fin 2016). Les sites indiqués en rouge représentent les observations de castors ou de leurs traces.

La présence du castor près du lac de Seedorf, près de l'Arbogne et près de la Sonnaz, indique que les populations de la Broye pourraient être en contact avec les individus le long de la Sarine. Au nord de Wallenried, les castors de la Bibera entrent en contact avec les individus du Riau des Echelles et du Chandon. La provenance des individus constatés dans le lac de Lessoc en 2011, à Morlon et à Charmey en 2016 et à Fribourg (Petit Windig, Motta) en 2013 et 2017 n'est pas connue.

Plusieurs sites occupés avant 2009 ont été désertés depuis. C'est le cas notamment pour plusieurs secteurs de la Singine et de la Broye ainsi que pour quelques secteurs de la Petite Glâne et du Bainoz. Les individus ou les traces observées dans ces sites correspondaient probablement à de jeunes castors qui venaient de quitter leur famille et qui étaient en dispersion et à la recherche d'un territoire favorable.

En revanche, le castor a occupé de nouvelles régions depuis 2009. Il s'agit principalement de la rive sud du lac de Neuchâtel entre Autavaux et Forel, du Ruisseau de l'Hôpital et du Riau de Coppet à Domdidier, de la Lembe (Lembaz) à Cheiry, du lac de Morat, de plusieurs canaux dans le Grand Marais (Grand canal et Galmizkanal avant leur réunion avec le Biberekanal), du Riau des Echelles à Wallenried, du Cordastbach, de la Taverna à Wünnewil et Schmitten, de la Sarine à Fribourg, de la Jogne à Charmey et du lac de Lessoc.

En 2008, la population fribourgeoise de castors a été estimée, avec précaution, à une centaine d'individus. En tenant compte des nouveaux sites occupés, notamment dans le district du Lac et dans la Broye, la population actuelle peut être estimée à environ 150 individus. L'expansion après 2008 s'est déroulée plus lentement que prévue. Nombreux sont les sites où la présence du castor a été prouvée, mais où l'espèce n'a pas pu s'installer durablement. La plus grande partie de l'étage collinéen et notamment la Petite Sarine, la Glâne et la Neirigue ne sont pas encore occupées.

Une liste de tous les cours d'eau et lacs occupés se trouve dans l'annexe 2.

2.4 Biologie du castor

Le castor est le plus grand des rongeurs d'Europe. Il est monogame et vit en colonies familiales. Les accouplements ont lieu en janvier ou février. Après une gestation de 15 semaines, les femelles donnent naissance à 1 ou 2, parfois 3 petits par année. L'allaitement dure 2 mois, mais les jeunes goûtent aux premiers végétaux déjà après 2 semaines. Ils vivent 2 ans au sein de leur famille avant de la quitter pour partir, le long des cours d'eau, à la recherche d'un territoire propre. Pour cela, ils peuvent alors parcourir des distances de plus de 20 kilomètres. Une famille se compose donc des parents, des petits de l'année et des petits de l'année précédente (5 individus en moyenne). Les castors sont territoriaux. La taille du territoire varie de 400 mètres à 4 kilomètres de cours d'eau en fonction de la disponibilité des ressources alimentaires en hiver et du type de rive. Le territoire est défendu contre les congénères et ses limites sont marquées par le castoréum.

Le castor est exclusivement végétarien et son régime alimentaire est très varié. Il se nourrit principalement de plantes herbacées durant l'été et d'écorces provenant de préférence de bois tendre (peupliers ou saules) en hiver. Comme le castor est incapable de grimper aux arbres, il les abat à l'aide de ses incisives pour s'en nourrir. Dans les régions où l'eau gèle en hiver, il constitue une réserve de nourriture à l'entrée de son terrier. Dans les zones agricoles, il complète parfois son régime alimentaire par des plantes cultivées telles que les betteraves, le maïs ou encore par l'écorce d'arbres fruitiers.

Les castors vivent dans des eaux à faible courant ou stagnantes, qui ne s'assèchent pas en été et ne gèlent pas entièrement en hiver, ce qui limite sa présence aux cours d'eau situés en dessous d'environ 1000 mètres d'altitude. Les berges doivent permettre la construction de leurs habitations, les terriers, ou si les rives sont plates, de terriers-huttes ou de huttes. Les entrées des terriers sont toujours immergées. Le castor a besoin d'une profondeur d'eau d'au moins 60 centimètres. Un cours d'eau d'un mètre de large lui suffit. Quand le niveau d'eau est trop faible, il lui arrive de construire des barrages. L'eau ainsi retenue immerge les entrées des gîtes en amont et facilite les déplacements, le transport de nourriture et les possibilités de fuite.

Le castor est principalement actif la nuit.

2.5 Influence du castor sur son habitat, la faune et la flore

Le castor est un véritable architecte du paysage qui façonne son habitat à sa convenance. Mieux qu'aucune autre espèce animale, il sait modifier activement son environnement. En érigeant des barrages sur de petits cours d'eau, le castor crée des étangs et des milieux humides, ce qui élève le niveau des eaux et modifie la végétation. En abattant des arbres en automne et en hiver, il apporte de la lumière et de la chaleur au sol et crée ainsi une mosaïque de successions végétales. Les arbres abattus, écorcés alors qu'ils sont encore sur pied ou noyés dans un étang, sont une source de bois mort. En creusant des terriers et des couloirs dans les berges, le castor crée des points d'attaque pour l'eau et accroît ainsi la diversité structurelle des cours d'eau. Toutes ces activités contribuent à enrichir la diversité structurelle dans l'eau comme sur les berges et à stimuler la dynamique des cours d'eau. Une multitude d'espèces animales et végétales en profitent. En règle générale, on observe que les milieux façonnés par le castor abritent plus d'amphibiens, d'oiseaux, de libellules et de poissons. Aussi bien la diversité des espèces que la densité d'individus, c'est-à-dire la biomasse, y sont plus élevées. On trouve une présentation exhaustive de la littérature sur ce thème chez Rosell et al. (2005). Les étangs, les cours d'eau ou les marais qu'il aménage font le bonheur de plusieurs insectes, amphibiens, reptiles, mammifères, poissons ou oiseaux rares et/ou menacés. Dans le canton de Fribourg, au moins 11 espèces d'amphibiens, 5 espèces menacées de libellules et plusieurs mammifères en profitent (Angst 2009).

De nombreuses espèces se sont adaptées aux habitats que le castor a façonnés ou sont apparues grâce à lui, avant d'être amenées à disparaître, suite à l'extermination du castor par l'homme. Depuis que le castor recolonise l'ensemble de l'Europe, beaucoup de ces espèces sont revenues et la biodiversité augmente souvent considérablement dans les habitats qu'il a créés. Ainsi, les experts estiment que le retour de la cigogne noire dans l'ouest de l'Allemagne est dû à la multiplication des castors (Dalbeck et al. 2007), car cet oiseau trouve à nouveau suffisamment de nourriture dans les étangs aménagés par ce rongeur. D'autres espèces d'oiseaux, comme le martin pêcheur, profitent aussi de la présence du castor. Plusieurs études menées en Allemagne ont également montré que, par exemple, la distribution du crapaud accoucheur est pratiquement toujours corrélée à la présence du castor dans les cours d'eau (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Dans le cadre d'une étude de plusieurs années menée en Moyenne-Franconie (Bavière), Messlinger (2006) a pu mettre en évidence l'influence bénéfique du castor sur différents groupes d'espèces. Certains oiseaux nichant dans les roseaux ainsi que des oiseaux d'eau et des marais ont ainsi vu leurs effectifs plus que doubler. Par ailleurs, des espèces d'amphibiens et de libellules liées aux milieux aquatiques pionniers ont largement bénéficié de la présence du castor : 23 des 34 espèces de libellules observées ont profité directement de ses activités et, dans certains de ses territoires, le nombre d'espèces est passé de 12 à 18, grâce à l'agrandissement et à la diversification des habitats. D'autres espèces ont réagi positivement, comme les poissons rhéophiles qui se maintiennent sous les barrages des castors et les poissons d'eaux lentiques qui nagent au-dessus du barrage. La densité piscicole peut être jusqu'à 80 fois plus élevée sur les territoires de castors que dans les eaux sans castor. Sur un cours d'eau de Freising en Allemagne, le nombre d'espèces de poissons est passé de 9 à 18 après l'arrivée du castor (Zahner et al. 2009). Des recherches ont montré que le castor a dans la grande majorité des cas une influence positive sur les poissons (Kemp et al. 2010, 2011). Dans plus de deux tiers des cas où une influence négative était soupçonnée, il s'est avéré que les craintes étaient infondées. L'influence des barrages de castor sur la migration des poissons dépend de l'étanchéité du barrage, du débit de la rivière ainsi que de la taille et de l'espèce du poisson qui migre (Rosell et al. 2005). Il n'existe pour le moment que peu d'expériences sur la problématique des barrages à castor comme obstacle pour la migration des poissons. Une étude est en cours dans le canton de Berne.

Cependant, il faut être attentif que l'élévation du niveau de l'eau suite à la présence d'un barrage de castor peut être néfaste à certaines espèces, comme la petite lamproie. Lors de chaque projet d'aménagement des cours d'eau, il faut donc analyser et identifier les priorités biologiques.

Le castor signale, par les conflits qui surgissent, les endroits où les activités humaines enserrent les eaux de trop près et montre où les cours d'eau ont besoin de plus d'espace. Les sites du castor avec très peu de conflits sont le plus souvent aussi des sites où la biodiversité des milieux aquatiques se porte bien.

2.6 Les différents acteurs

La gestion du castor doit se faire en concertation avec toutes les parties concernées. Parallèlement à la mise en place de processus transparents, une bonne collaboration et communication entre tous les acteurs sont essentielles. La mise en place d'une plateforme d'échanges intégrant les différents acteurs contribuerait grandement à la réalisation de cette importante condition cadre.

Les différents acteurs concernés par la présence et la gestion du castor sont les suivants :

Acteur	**Rôle/responsabilité**
Agriculteurs / propriétaires	- subissent les dégâts de castor (dégâts aux infrastructures, cultures, inondations) ; - supportent une partie des frais de mesures de prévention ; - supportent les frais de remise en état ; - demandent au SFF les dédommagements pour les dégâts ou les mesures de prévention ; - partenaires importants et partie prenante pour les projets de revitalisation (maîtrise du foncier) ; - subissent les pertes de terres agricoles dans le cadre des projets d'aménagement (revitalisation et protection contre les crues) ; - sont directement concernés par la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.
Communes	- subissent les dégâts de castor (infrastructures) ; - sont responsables de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau ; - supportent les frais de remise en état des dégâts aux infrastructures ; - maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement (revitalisation et de protection contre les crues) ; - ont la charge financière des travaux ; - transposent l'espace réservé aux eaux dans les PAL ; - exécutent les tâches qui leur sont confiées par la LEaux, la réglementation d'exécution et le plan directeur de bassin versant (aménagement et entretien des cours d'eau, surveillance des cours d'eau).
Entreprises d'endiguement (dans le futur : associations de communes dans le cadre des plans directeurs de bassins versants selon la LEaux)	- représentent plusieurs communes pour gérer les tâches prévues par la LEaux (entretien et aménagement de cours d'eau) ; - maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement de cours d'eau (revitalisation et protection contre les crues).
DAEC/Service de l'environnement, section lacs et cours d'eau	- est l'organe responsable du subventionnement des projets d'aménagement des cours d'eau et de leur entretien ; - participe activement à l'élaboration des concepts généraux d'aménagement et d'entretien ; - assume la surveillance générale de l'exécution des travaux d'aménagement qui sont au bénéfice de subventions ; - assure un soutien technique et administratif aux collectivités publiques dans les projets d'aménagement de cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation) ; - délimite l'espace réservé aux eaux ; - planifie et promeut les projets de revitalisation ; - coordonne les procédures pour les projets d'aménagement de cours d'eau.

Acteur	Rôle/responsabilité
DIAF/Service des forêts et de la faune	- est le service pilote pour la gestion du castor ; - effectue les constats de dégâts ; - coordonne les mesures de prévention ; - conseille ; - finance en partie les mesures de prévention ; - indemnise les dommages causés aux cultures ; - soumet des demandes de captures ou de tir selon des critères stricts à l'OFEV et effectue si nécessaire les captures ou les tirs ; - assure une protection suffisante du castor ; - informe la population.
DIAF/Service de l'agriculture	- soutient l'agriculture fribourgeoise et dans ce sens est directement concerné par les pertes de terres agricoles en lien avec les projets d'aménagement des cours d'eau, la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux et les dégâts aux infrastructures (dessertes agricoles) liés au castor ; - encourage les améliorations structurelles par des contributions à fonds perdu et/ou des prêts remboursables ; - est l'organe de subventionnement ou de crédit pour les améliorations structurelles ; - soutient les mesures environnementales dans l'agriculture par des contributions à fonds perdu (notamment les réseaux écologiques, qualité écologique) ; - coordonne les procédures ; - soutient et conseille aux niveaux technique et administratif les maîtres d'ouvrage (agriculteurs, communes, syndicats, associations, groupements de propriétaires, …) dans les projets d'améliorations structurelles ; - exerce la surveillance générale des travaux subventionnés ; - sensibilise les agriculteurs par rapport à la promotion de la biodiversité dans l'exploitation agricole (contributions, exigences).
Organisations de protection de la nature	- promeuvent la protection du castor et les projets de revitalisation des cours d'eau : - soutiennent des projets ; - apportent des conseils.
Service Conseil Castor / Centre Suisse de Cartographie de la Faune	- centralise et gère la base de données des observations de castor au niveau suisse ; - conseille et informe les cantons et les particuliers ; - assure la coordination entre la Confédération, les cantons et les organisations ; - élabore des méthodes de monitoring et lance des recherches scientifiques.
Confédération	- élabore et actualise le Plan Castor Suisse ; - coordonne la protection du castor au niveau national ; - est compétente pour délivrer des autorisations de capture, de déplacement ou de tir de castors ; - prend en charge 50 % des frais d'indemnisation pour des dégâts causés par des castors.

3 Gestion des conflits, indemnisation et prévention

Le paysage rural a beaucoup évolué depuis la disparition du castor. De nombreux ruisseaux ont été endigués et des routes, des chemins, des constructions ou des cultures se trouvent à proximité des cours d'eau. Depuis son retour, le castor crée par son mode de vie des conflits dans de tels environnements. Ce chapitre propose des mesures pour résoudre ou limiter les dégâts et régler les indemnisations.

3.1 Les conflits principaux

Dans les zones agricoles et forestières, le castor peut occasionner les conflits suivants :

- En creusant des terriers, le castor peut provoquer des effondrements de chemins ruraux ou de surfaces cultivées, en particulier lors du passage de machines agricoles ou d'animaux de rente.
- En perçant les berges, le castor peut causer des inondations de surfaces entraînant une diminution de leur rendement (surfaces agricoles et forestières).
- En construisant des barrages ou en obstruant des conduites, le castor peut faire déborder un ruisseau en cas de crue et ainsi causer des inondations. Il peut aussi empêcher le bon fonctionnement des drainages existants.
- Le castor peut causer des dégâts aux cultures de betteraves sucrières, de maïs et de céréales, aux arbres fruitiers ainsi qu'aux plantations forestières.
- Pour se nourrir, il peut faire tomber les arbres présents sur les berges.

3.2 Gestion des conflits

En cas de constat de dégâts ou conflits liés au castor, le garde-faune doit tout d'abord être informé. Il évaluera la situation et conseillera sur des mesures de prévention efficaces. En fonction de la nature des dégâts, ceux-ci pourront éventuellement être indemnisés (voir chapitre 3.3).

Les mesures de prévention possibles et judicieuses sont décrites dans les tableaux 1 à 3. Si l'application de mesures adéquates ne résout pas le problème, il faut se poser la question si une revitalisation ou la mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau (voir chapitre 4.1) ne serait pas la solution la plus efficace et la moins coûteuse. Lorsqu'une revitalisation est projetée, il est souvent quand même indiqué de mettre en place des mesures de prévention provisoires afin de réduire les impacts liés aux castors en attendant la revitalisation.

3.3 Indemnisation des dégâts

Les principes régissant les indemnisations des dégâts causés par le castor se basent sur la LCha, et l'OChP.

Les dommages causés par le castor aux **cultures**, dont les produits ne sont pas essentiellement destinés à la consommation personnelle, ou à la **forêt**, dans la mesure où ils portent préjudice à sa conservation, à son rendement soutenu ou à sa régénération par des essences adaptées à la station, sont totalement indemnisés (art. 33 LCha), pour autant qu'ils n'entrent pas dans les limitations de l'article 48 de l'OProt. Les dommages ne sont pas indemnisés lorsque leur montant ne dépasse pas 100 francs ou lorsqu'ils surviennent dans les exploitations d'horticulture et dans les pépinières d'arbres fruitiers ou d'ornement.

La demande d'indemnité doit être adressée au Service des forêts et de la faune le mois qui suit le constat du dommage (art. 34 LCha).

L'indemnisation est versée à 50 % par le canton et à 50 % par la Confédération (art.10 OChP).

Les autres dommages causés par le castor, notamment ceux causés aux infrastructures, ne sont pas indemnisés. Il n'existe actuellement, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal une base légale qui permettrait le dédommagement de tels dégâts.

Les travaux d'entretien d'ouvrages ou d'installations sur les cours d'eau et les lacs sont exécutés par les propriétaires de ces ouvrages ou installations (art. 27 LCEaux).

3.4 Indemnisation des travaux d'entretien et d'aménagement

Le castor est considéré comme un élément naturel qui fait partie intégrante d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Les dégâts causés par le castor sont traités de la même manière que les dégâts dus à une crue. Les travaux d'entretien et de réparation dans les cours d'eau (p. ex. enlever un barrage construit par le castor) ou dans les talus des cours d'eau (p. ex. assainissement d'une berge suite au creusement d'un terrier par le castor) peuvent être subventionnés selon la LCEaux. Les travaux doivent être autorisés au préalable.

Contact : Section lacs et cours d'eau (SLCE) du Service de l'environnement.

3.5 Prévention

Les conflits potentiels créés par l'établissement de castors dans un cours d'eau peuvent être minimisés voire supprimés par différentes mesures de prévention. Ces mesures sont définies au cas par cas, en fonction des possibilités du terrain et du financement, par le garde-faune, la personne lésée et en cas de conflit récurrent ou important par un groupe d'action (cf. chapitre 3.6.3). Le castor et son habitat sont protégés : les mesures envisagées doivent donc respecter la législation en vigueur et les interventions personnelles à l'encontre du castor ou de son habitat (destruction de terrier ou de barrage, tir, …) sont passibles de poursuites pénales. Un garde-faune peut autoriser l'élimination d'un barrage construit par des castors.

Les propriétaires sont tenus de prendre, dans la mesure du possible, les précautions nécessaires pour protéger les biens-fonds, les cultures et les forêts contre les dommages que les castors sont susceptibles de leur causer (art. 31 LCha). Les mesures de prévention envisageables pour les situations courantes sont résumées ci-dessous et dans les tableaux 1-3. Les mesures de prévention à court terme peuvent apaiser le conflit et laisser le temps de mettre en place des mesures à plus long terme de type revitalisation de cours d'eau ou mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux.

3.5.1 Revitalisation et mise en place de l'espace réservé aux eaux

En 2011, les modifications de la législation sur la protection des eaux sont entrées en vigueur. Ces modifications ancrent notamment la revitalisation des cours d'eau et ses objectifs dans les bases légales fédérales. Au vu de cette nouvelle approche, une gestion durable des conflits liés au castor pourrait passer par la revitalisation du cours d'eau concerné. En effet, les conflits sont fréquemment causés par un manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. Lorsque cela est techniquement possible et économiquement supportable, la résolution des conflits par un projet de revitalisation peut être considérée comme une synergie importante (voir aussi Angst 2014). Toutefois, les mesures de prévention présentées dans les tableaux 1-3 peuvent être mises en place avant la réalisation d'une revitalisation. En effet, la réalisation d'un projet de revitalisation peut prendre du temps. Ces mesures peuvent dès lors permettre d'atténuer à court terme les problèmes importants, sans perdre de vue les objectifs plus généraux d'une revitalisation.

3.5.2 Abroutissement de cultures ou de plantations fruitières et forestières

Les cultures de betteraves et de maïs ainsi que les arbres fruitiers sont les ressources alimentaires provenant de l'agriculture les plus fréquemment consommées par le castor. Pour éviter les dégâts aux cultures, la meilleure

mesure de prévention est la transformation des terres cultivées situées à proximité de la berge en surface de promotion de la biodiversité. Cette mesure peut être financée dans le cadre de l'OPD en tant que compensation écologique. Pour renforcer cette mesure, il est conseillé de disposer une plantation de bois tendre près des berges.

Les cultures qui présentent un fort risque de dommages peuvent être protégées efficacement par une clôture électrique autour de la parcelle cultivée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 OProt).

Les arbres isolés peuvent être protégés à l'aide d'un manchon de grillage ou par l'application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc. Les plantations d'arbres fruitiers ou les parcelles forestières peuvent être protégées par une palissade grillagée (contribution du canton de 10 à 50 % des frais de matériel de protection, art. 43 OProt). La mise en place d'une strate arbustive (> 50 % de bois tendre) et herbacée richement structurée dans la zone riveraine permet de prévenir efficacement les dégâts d'abroutissement causés aux cultures.

3.5.3 Inondation de cultures agricoles et de surfaces forestières

La construction d'un barrage de castor peut créer des inondations. La régulation du barrage permet d'améliorer rapidement la situation mais n'est qu'une solution à court voire moyen terme. Différentes méthodes permettent cette régulation :

- Aménager un écoulement artificiel (tuyau au travers du barrage) ; la mise en place doit être effectuée par un spécialiste pour éviter que le tuyau ne soit régulièrement bouché (image 1).
- Réduire la hauteur du barrage et la maintenir au niveau souhaité à l'aide d'un fil électrique (image 2) ; en général, les castors reconstruisent de nouveaux barrages et le conflit n'est que déplacé.
- Eliminer le barrage (image 3) ; cette mesure n'est efficace qu'à court terme, car le castor reconstruira inlassablement le barrage au même endroit. Comme l'habitat du castor est protégé, une telle mesure nécessite une autorisation du Service des forêts et de la faune (garde-faune).

En cas d'inondations persistantes, il convient d'examiner si les terres cultivées situées à proximité immédiate du cours d'eau peuvent être transformées en prairies extensives. Une autre possibilité est d'envisager l'acquisition foncière par des institutions ad hoc, l'affermage ou la mise en jachère de ces terres cultivées.

Les forêts inondées étant d'une grande valeur biologique, il est judicieux de rechercher un subventionnement dans le cadre d'une convention-programme pour maintenir la forêt en l'état.

3.5.4 Dégâts causés aux infrastructures

Les dégâts typiques aux infrastructures sont l'effondrement de routes, de chemins ou de partie de champs proches du cours d'eau sous lesquels les castors ont creusé leur terrier. Dans certains cas les berges sont percées, ce qui peut engendrer des inondations.

Si les dommages aux infrastructures représentent un risque pour des tiers, il convient en priorité de sécuriser la zone par des panneaux d'avertissement et des banderoles.

La réparation du chemin effondré est une mesure qui permet de rétablir provisoirement la situation, mais le risque que le castor recreuse au même endroit ou juste à côté est grand. Lors de cas problématique, il faut envisager une solution à long terme telle que :

- mise en place de l'espace réservé aux eaux (aménager une zone riveraine large et l'exploiter extensivement, éventuellement déplacer les infrastructures (routes, chemins) à plus de 10 mètres du cours d'eau, ou les supprimer, pas de nouvelles infrastructures) ;
- poser un grillage vertical entre le chemin et la rive (diamètre des mailles au maximum 10 cm x 10 cm) ;
- diminuer la pente du talus de berge ;

- installer un terrier artificiel, mais il n'est pas certain que le castor l'occupera.

3.5.5 Financement des mesures de prévention

Les propriétaires et autres ayants droit qui prennent des mesures de prévention (art. 31 LCha) peuvent bénéficier de contributions financières à charge du fonds de la faune (art. 43 OProt). La contribution financière est de 10 à 50 % des frais de matériel de protection. L'indemnité ne peut être versée que si les mesures de prévention ont été autorisées par le Service des forêts et de la faune.

Dans la majorité des conflits, la solution la plus durable et la moins chère à long terme est de laisser plus de place aux cours d'eau. Ceci peut être réalisé soit :

- par l'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux, exigé par la législation fédérale sur la protection des eaux, notamment par le biais des surfaces de promotion de la biodiversité subventionnées par la Confédération ;
- par un projet de revitalisation qui pourrait être financé à hauteur de 80 % par la Confédération et le canton. Pour plus d'information, voir l'adresse suivante : http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm ou contacter la section lacs et cours d'eau du SEn.

Les autres mesures de prévention sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'entretien du cours d'eau. Cependant, une participation financière d'autres parties concernées (entreprise d'endiguement, Service des forêts et de la faune ou section lacs et cours d'eau) peut être obtenue au cas par cas.

3.5.6 Contributions écologiques

Les conflits liés à la présence du castor en zone agricole ont comme causes principales le manque de place réservée aux cours d'eau et une végétation riveraine non adaptée. En vertu de l'OPD, les surfaces de promotion de la biodiversité doivent représenter au moins 3,5 % de la surface agricole affectée aux cultures spéciales et 7 % de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes.

La (LEaux) précise à l'article 68 al. 5 que les surfaces exploitées dans l'espace réservé aux eaux sont considérées comme des surfaces de promotion de la biodiversité. L'article 41a de son ordonnance (OEaux) définit la largeur de cet espace. De plus, en aménageant le long du cours d'eau des strates arbustive et herbacée richement structurées et composées d'au moins 50 % de bois tendre, la pression alimentaire exercée par le castor sur les cultures agricoles est fortement réduite.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Protection de parcelles cultivées	Installation d'une clôture électrique (2 à 3 fils conducteurs).	Immédiate, jusqu'à la récolte	Conflit supprimé. La clôture électrique tient les castors à distance efficacement.	Exige beaucoup d'entretien selon la culture. Toute la parcelle doit être clôturée.	Faible (300 à 400 fr.)	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Transformation de terres cultivées en prairies	Transformation de terres cultivées en prairies aussi extensives que possible.	Durable	Conflits réduits durablement.	Cultures moins productives.	Perte de rendement car les nouvelles cultures sont moins productives.	Financement dans le cadre de l'OPD, en tant que compensation écologique.
Protection d'arbres isolés : mesure 1	Pose de manchons de grillage de 1,2 m de haut.	Durable	Conflit supprimé.	Selon le site, peut déranger la vue.	Très faible (10 à 20 fr. par arbre).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection d'arbres isolés : mesure 2	Application d'un enduit de protection (Wöbra) sur le tronc.	Durable (5 à 10 ans)	Conflit supprimé.	Doit être appliqué proprement	Très faible (10 à 20 fr. par arbre). Il faut 400 à 600 g de produit pour enduire un tronc d'un diamètre à hauteur de poitrine de 20 à 30 cm, jusqu'à 1,3 m du sol.	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Protection de plantations d'arbres fruitiers ou de parcelles forestières	Pose d'une palissade grillagée autour de la plantation (grillage de 1,2 m de haut, enfoncé de 30 à 40 cm dans le sol, avec distance de 2,5 m entre les piquets).	Durable	Conflit supprimé.	Si la plantation n'est pas entièrement clôturée, le castor trouvera le moyen d'y pénétrer.	Très élevé selon la taille de la plantation (plusieurs milliers de francs).	10-50 % des frais de matériel par le canton, le reste par l'agriculteur
Zones riveraines larges et exploitées extensivement, définies selon l'abaque (modification de la LEaux)	Structurer la rive de manière favorable pour le castor : plantation d'essences plus attractives (bois tendre) près des berges et moins attractives loin des berges (frêne, aulne glutineux, tilleul).	Durable	Conflit réduit durablement. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture et l'économie forestière.		Financement dans le cadre de l'OPD, en tant que compensation écologique, ou au travers de projets OPD

Tableau 1. Mesures de prévention contre les dégâts causés par le castor aux cultures et aux plantations forestières (Angst 2010) et leur financement. L'indemnité ne peut être versée que si la mesure a été approuvée par le Service des forêts et de la faune.

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Régulation du barrage de castor : mesure 1 (voir chapitre 3.6)	Le barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (image 1).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	En général, les castors vont construire de nouveaux barrages ailleurs, ce qui déplace le conflit.	Faible (200 à 300 fr. par barrage).	
Régulation du barrage de castor : mesure 2 (voir chapitre 3.6)	Elimination du barrage de castor (image 3).	De faible durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Le castor reconstruit le barrage, en général dès la nuit suivante. Cette mesure doit être sans cesse répétée, d'où un travail important.	Faible pour un cas isolé (< 100 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	
Régulation du barrage de castor : mesure 3 (voir chapitre 3.6)	Aménagement d'un écoulement artificiel dans le barrage de castor (image 2).	De faible à moyenne durée	Dégât réparé. Les drainages ne sont plus sous l'eau, l'inondation des parcelles agricoles ou forestières est stoppée.	Cette mesure doit être effectuée par des spécialistes, sinon le castor bouchera l'écoulement chaque nuit. L'entretien peut être important selon les cas.	Faible (1000 à 2000 fr.).	10-50 % des frais de matériel par le canton
Distance plus grande entre les terres agricoles et le cours d'eau.	Elargissement des zones riveraines, selon l'abaque (exploitation extensive, revalorisation, boisement)	Durable	Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.		Financement dans le cadre de l'OPD, en tant que compensation écologique
Acquisition foncière ou affermage de surfaces.	Lorsqu'une inondation persistante ne peut pas être évitée, il faudrait envisager l'acquisition foncière ou l'affermage des surfaces à risque par des institutions ad hoc, ou encore la conclusion de contrats ou leur mise en jachère.	Durable	Conflit supprimé à long terme.	Conflit avec l'agriculture.	Elevé à très élevé selon la surface.	
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	

Tableau 2. Mesures de prévention en cas d'inondation de cultures agricoles, de surfaces forestières et de zones habitées (Angst 2010).

Mesure	Description	Efficacité	Avantage	Inconvénient	Coût	Financement
Réparation d'un chemin effondré	Le terrier effondré est comblé et donc détruit.	De faible à moyenne durée	Dégât réparé	En général, le castor recreuse au même endroit. Le conflit peut aussi se déplacer. Attention : si le terrier principal est touché, il y a danger pour le castor. Doit être suivi par des spécialistes.	Faible à élevé, selon les dégâts (de 500 à plusieurs milliers de fr.).	Par la commune
Distance plus grande entre les infrastructures (routes surtout) et le cours d'eau	Placer les chemins à une distance d'au moins 20 m des cours d'eau, voire les supprimer.	Durable	Dégâts réduits à long terme.	Besoin accru en surface d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé (> 250 fr./m).	
Installation d'un terrier artificiel	Installation à l'endroit effondré d'un grand tuyau en béton destiné à servir de chambre d'habitation au castor	Durable	Le dégât est réparé. Les castors acceptent bien ces constructions.	Action très locale. L'ensemble des activités de creusement du castor ne sont pas pour autant modifiées.	Faible pour un cas isolé (de 2000 à 10 000 fr.).	Dans certains cas : 10-50 % des frais de matériel par le canton
Pose de grillage sur la rive	Le talus de berge est consolidé par des aménagements (grillage, enrochement). Nécessite dans tous les cas une autorisation (contact : (SLCE))	Durable	Les castors ne peuvent plus creuser de terrier. Conflits réduits à long terme, voire supprimés.	Déplacement des conflits vers d'autres tronçons du cours d'eau. Très coûteux, pas de nouveaux habitats créés.	Très élevé (> 300 fr. par m linéaire).	
Adoucissement du talus de berge	La pente du talus de berge est adoucie jusqu'à 1:3 ou en dessous.	Durable	Réduction importante des activités de creusement du castor. Conflits réduits à long terme. Revalorisation générale de l'habitat.	Besoin accru en surface, d'où un risque de conflit avec l'agriculture.	Très élevé du fait du besoin accru en surface.	Par la commune ; mesure à intégrer dans un projet de protection contre les crues
Elimination de castors.	Le castor est capturé et déplacé ou tué.	De faible à moyenne durée	Conflit supprimé à court terme	Le territoire devenu libre sera vite recolonisé. Le conflit reste latent.	Faible pour un cas isolé (< 2000 fr.). Elevé lorsque la mesure est répétée.	N'est possible qu'en cas de dommages graves et si toutes les mesures de prévention ont échoué

Tableau 3. Mesures de prévention et de réparations en cas de dégâts causés aux infrastructures par les activités de creusement du castor (Angst 2010).

Image 1 : Aménagement d'un écoulement artificiel dans un barrage de castor. L'écoulement doit être protégé par un grillage, sinon le castor risque de le boucher (photo : SFF).

Image 2 : Ce barrage est réduit à la hauteur désirée et sécurisé à l'aide d'un fil électrique placé sur sa couronne (photo : E. Bürgy).

Image 3 : L'élimination d'un barrage est soumise à autorisation. La mesure n'est souvent pas efficace, car le castor reconstruit instantanément un nouveau barrage (photo : E. Bürgy).

Image 4 : Marquage d'un chemin effondré (photos : SFF, E. Bürgy).

3.6 Interventions sur les barrages de castors

3.6.1 Aspects juridiques

Le canton prend des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage (art. 12 al. 1 LChP). C'est le service cantonal compétent qui décide et qui conseille les propriétaires fonciers et les exploitants concernés quant au choix des mesures préventives à mettre en œuvre (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.5).

La destruction d'un barrage principal ou d'un terrier à castor est considérée comme atteinte importante à l'habitat du castor et nécessite donc une décision cantonale (art. 18 LPN et arrêt 2C_1176/2013 du Tribunal fédéral du 17 avril 2015). Cette décision doit être publiée dans la feuille officielle du canton (art. 12b LPN) ou être communiquée aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir. Le délai de recours est de trente jours.

Les interventions sur les barrages secondaires et *principaux* (ou sur les terriers des castors) sont considérés comme une atteinte importante à l'habitat. En cas de barrage secondaire, il est possible de délivrer une décision pour un tronçon défini (paysage aquatique). En revanche, les mesures sur les barrages *temporaires* en dehors des aires protégées et des tronçons de cours d'eau revitalisés ne nécessitent pas de décision des autorités (Plan Castor Suisse, chap. 3.2.10).

Toute destruction d'un barrage qui se trouve dans une aire protégée ou un cours d'eau revitalisé nécessite une décision individuelle, indépendamment de sa catégorisation.

3.6.2 Intervention sur les barrages et terriers de castors

Des interventions sur les barrages ou les terriers de castors peuvent être autorisées pour autant qu'elles servent à prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique ou d'importants dégâts (cultures agricoles, infrastructures, zones urbaines, forêts) (art. 12 al. 2 LChP).

La distinction entre *barrage temporaire*, *barrage secondaire* et *barrage principal* est définie précisément sur la page internet du Service Conseil Castor www.conseil-castor.ch. Un extrait en est donné ci-après.

Barrage temporaire : le *barrage temporaire* est construit pour l'exploitation de la nourriture saisonnière. Il n'est généralement pas très haut et de construction peu solide. Aucune autorisation n'est requise pour intervenir sur ce type de barrage. Toutefois, afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'un *barrage temporaire* et d'éviter les abus, le garde-faune responsable doit être avisé avant toute intervention.

Barrage secondaire : le *barrage secondaire* n'a pas de hutte occupée, il fait partie de l'aménagement du territoire occupé par les castors, il facilite l'obtention de nourriture et le transport de bois. Une autorisation du SFF est nécessaire avant toute intervention. Elle peut être octroyée pour tout un secteur donné (paysage aquatique) afin de faciliter l'intervention.

Barrage principal : le *barrage principal* protège une hutte habitée. L'habitation des castors se trouve directement en amont du barrage. S'il y a un seul barrage dans la zone, il s'agit d'un barrage principal. Toute intervention sur un *barrage principal* fait l'objet d'une décision individuelle.

Les décisions qui concernent les *barrages secondaires* et *principaux* sont soumises au droit de recours (art. 12b LPN).

Les mesures visant les *barrages temporaires* peuvent être mises en œuvre tout au long de l'année.

Les mesures visant les *barrages secondaires* sont possibles toute l'année pour autant qu'elles ne mettent pas les jeunes castors en danger (période de protection du castor allant du 1er avril au 31 juillet).

Les mesures visant les *barrages principaux* doivent être appliquées de manière restrictive. Le niveau des eaux ne peut être abaissé que dans la mesure où il reste assez haut pour maintenir immergées les entrées des terriers. Afin de prévenir une grave mise en danger de la sécurité publique, il est toutefois possible d'éliminer des barrages principaux.

Le *barrage principal* protège souvent le terrier des castors. Par conséquent, il est adapté mais il n'est pas détruit. Les *barrages secondaires* et *temporaires* permettent aux castors d'étendre leur territoire. Ils peuvent être adaptés ou détruits s'ils créent des conflits avec l'agriculture et la **sylviculture.**

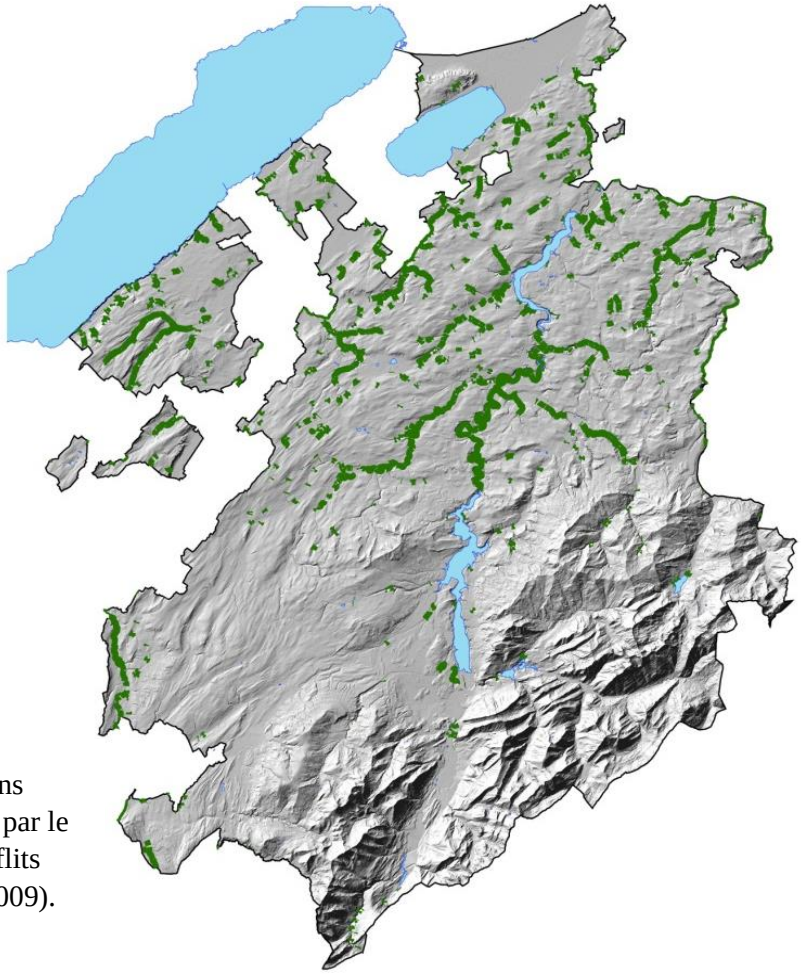
3.6.3 Mise en place d'un groupe d'action

Un groupe d'action, composé de représentants des agriculteurs, des organisations de protection de la nature, des communes, des entreprises d'endiguement, des gardes-faune, du Service de l'agriculture (SAgri) et du Service de l'environnement (SEn, section lacs et cours d'eau) sera créé pour définir les secteurs (canaux et autres cours d'eau) dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes. Au besoin, il est possible de faire appel, en soutien, au Service Conseil Castor de la Confédération. Le groupe est dirigé par le SFF qui rend les décisions.

3.7 Habitats sans conflit

Un habitat sans conflit a les caractéristiques suivantes : des berges ayant une faible pente (moins de 33 %), des berges meubles exploitées de manière extensives sur une largeur de 10 à 20 mètres, une formation boisée riveraine adéquate (au moins 50 % de bois tendre et 50 à 100 ares/territoire), aucun chemin ou route le long des berges et aucun terrain agricole drainé et cultivé de manière intensive exploité proche de l'eau.

Dans ces conditions, le castor peut creuser, construire des barrages et se nourrir sans que sa présence ne dérange. Quelques cours d'eau du canton ont certaines de ces caractéristiques (carte 3).

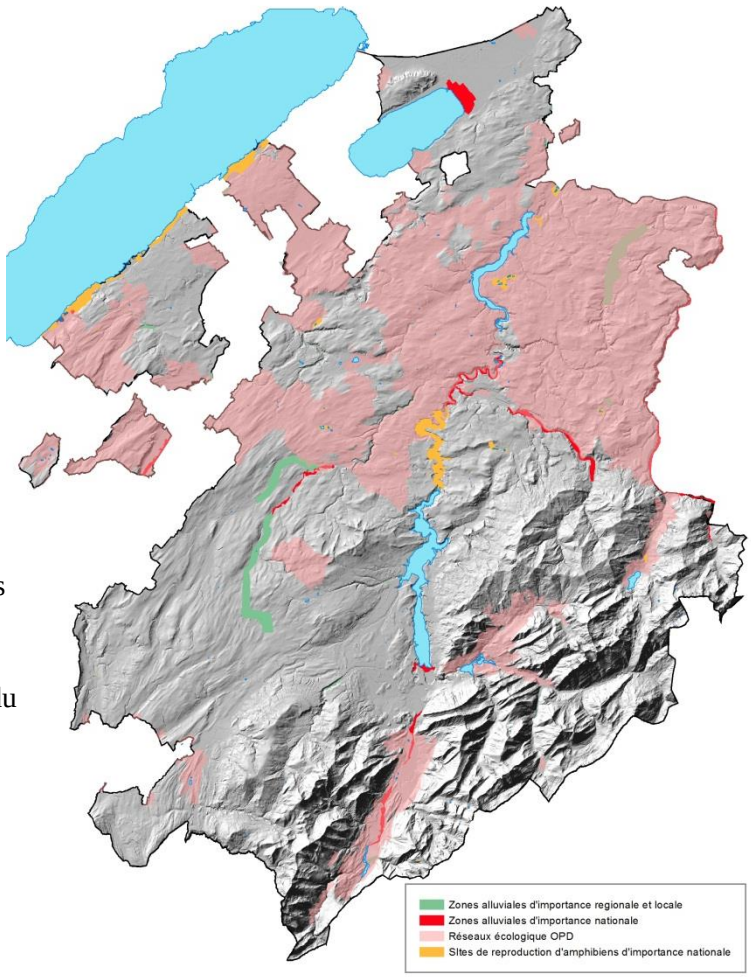


Carte 3 : Cours d'eau (sans route, sans drainage agricole) où la colonisation par le castor n'engendrerait que peu de conflits avec les activités humaines (Angst 2009).

Même si la plupart des cours d'eaux ont besoin d'être aménagés pour accueillir le castor sans créer de conflit, certains biotopes se prêtent particulièrement bien à la colonisation par le castor. Il faut donc favoriser en priorité le retour du castor dans ces biotopes. C'est entre autres le cas pour les zones alluviales, les cours d'eau inclus dans un projet de réseau écologique (selon l'ordonnance sur les paiements directs OPD) et certains sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (carte 4).

Biotopes dans lesquels la colonisation par le castor ne posera que peu de problèmes :

- les zones alluviales d'importance nationale et cantonale ;



Carte 4 : Inventaires des zones alluviales et des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale. Ces sites renferment des biotopes où les activités du castor peuvent en général être tolérées sans problème. Les communes avec des projets de réseaux écologiques (OPD) en cours figurent également sur la carte.

- les réserves naturelles ;
- les anciennes zones alluviales (les vieux bras et les zones alluviales asséchées à nouveau irriguées) ;
- les forêts et les forêts en fossés (les castors peuvent avoir une grande influence sur l'écologie des forêts et complètement la changer. Il peut créer de nouveaux biotopes riches en espèces) ;
- les cours d'eau inclus dans un projet de réseaux écologiques (OPD) (berges exploitées de manière extensive sur une largeur de 10 à 15 mètres pour diminuer les conflits avec l'agriculture) ;
- les cours d'eau sans infrastructure (routes, chemins, …) à moins de 10 mètres (éviter les risques d'effondrements) ;
- les cours d'eau ne se situant pas dans une zone agricole (d'obturation de drainages) et dont la pente des berges est inférieure à 33 %.

Une distinction entre des cours d'eau où l'on veut accepter le castor et d'autres où l'on ne veut pas le tolérer n'est pas adaptée à la problématique car le castor n'en tiendra pas compte. Au contraire, le castor s'installe couramment dans des régions avec un fort potentiel de conflits, à savoir en plaine, avec des rives où il peut creuser et avec de la nourriture en abondance. Souvent, on ne constate la présence du castor que lorsque des dégâts sont visibles. La définition de secteurs où l'on ne veut pas tolérer le castor n'engendrera ni une diminution du nombre de conflits, ni une diminution des frais pour des mesures de prévention ou des réparations.

Par contre, le SFF peut définir des secteurs où l'enlèvement de barrages peut être autorisé.

3.8 Coordination et synergies

Au début de l'ensemble des planifications, des assainissements et d'autres projets concernant le castor, ses exigences et sa présence devraient être prises en considération. En plus, des synergies intéressantes peuvent souvent être trouvées notamment dans les domaines suivants :

- aménagement et entretien des cours d'eau ;
- protection de la nature ;
- protection des eaux ;
- force hydraulique (centrale électrique) ;
- planification de l'agriculture et de la sylviculture ;
- projet OPD et concept de développement agricole ;
- révision de zones à bâtir en lien avec la révision du plan d'aménagement local des communes.

3.9 Tir ou capture

Le castor est protégé. Néanmoins, la loi sur la chasse (art. 12 al. 2 LChP) et l'ordonnance sur la chasse (art. 10 al. 5 OChP) prévoient la possibilité de capturer ou de tirer des animaux isolés lorsque, en dépit de mesures prises pour empêcher les dommages, ils causent des dommages importants.

Sur demande du canton, l'OFEV est habilité à délivrer une autorisation à cette fin selon les critères énumérés dans le « Plan Castor Suisse ». Une telle décision est soumise au droit de recours (art. 12b LPN). Les mesures doivent être notifiées sous la forme d'une décision écrite aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir ou publiées dans l'organe officiel du canton.

Dans le cas d'une demande de prélèvement, le canton de Fribourg indique à l'OFEV la nature et l'importance des dégâts causés par le castor, les mesures de prévention réalisées, l'intervention prévue (capture, déplacement ; si le tir d'un animal est demandé : préciser pourquoi la capture et le déplacement de l'individu ne sont pas possibles). La capture ou le tir d'un castor ne sont cependant que des mesures à court terme, car souvent d'autres castors remplacent les animaux prélevés. L'élimination d'un castor peut par contre donner aux autorités responsables le temps d'élaborer et de mettre en œuvre une solution durable. Dans certaines situations, l'élimination du castor est quasiment la seule mesure permettant de résoudre un conflit. C'est le cas, par exemple, lorsque des castors s'installent dans des zones habitées (où l'espace réservé aux cours d'eau ne peut être élargi) et y engendrent des dégâts. Il en va de même lorsque des ouvrages de protection contre les crues sont endommagés par les activités de creusement des castors. Mais le recours à cette mesure devra être répété sans cesse, ce qui implique des efforts et des coûts importants à long terme. L'alternative consistant à capturer et relâcher des castors ne devrait être envisagée que dans les deux cas suivants : soit prévoir en parallèle des mesures de revitalisation des habitats sur les cours d'eau concernés, lesquels doivent être par ailleurs accessibles à une colonisation spontanée, soit pouvoir relâcher les animaux dans des habitats non conflictuels et déjà accessibles. Autrement il est préférable de ne pas déplacer les animaux qui sont à l'origine de conflits insolubles, mais de les capturer et de les abattre. Relâcher des castors dans des systèmes hydrographiques qui sont aujourd'hui difficiles ou impossibles à coloniser, en raison d'obstacles infranchissables, n'est pas une solution. Les animaux y seraient isolés géographiquement et

génétiquement. Réintroduire des castors dans des cours d'eau dont l'état écomorphologique est encore insatisfaisant et qui manquent d'espace n'est pas acceptable non plus, car des conflits sont alors à prévoir. En essayant de résoudre un problème, on s'en crée un deuxième.

Le groupe de travail mis en place pour la définition des secteurs dans lesquels des interventions récurrentes sur les barrages secondaires sont opportunes (chap. 3.6) est consulté avant toute décision concernant le tir ou la capture de castors.

4 Conservation

Bien que les populations de castors aient considérablement augmenté, l'espèce a encore besoin d'une attention et d'une protection particulière. La taille de la population est encore relativement faible ; dans plusieurs régions l'espèce a de la peine à coloniser les affluents ; de nombreux cours d'eau sont altérés et le castor est souvent victime d'accidents routiers.

4.1 Revitalisation des cours d'eau et espace réservé aux eaux

Le castor se contente pour ses activités d'une bande très étroite de quelques mètres le long des rives. Une zone de 10 à 20 mètres de large au total ou l'espace réservé aux eaux suffit pour éviter presque tout conflit.

La mise à disposition d'un espace suffisant aux abords des cours d'eau a les objectifs suivants :

- assurer la protection contre les crues ;
- remplir sa fonction en tant qu'habitat ;
- offrir des lieux de détente ;
- améliorer la qualité du paysage ;
- réduire l'apport de nutriments et de polluants.

La modification de la loi sur la protection des eaux (LEaux) et de son ordonnance (OEaux) prévoit une augmentation de l'espace dévolu aux cours d'eau. Ces modifications légales visent à revitaliser les eaux, à réduire les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, à réactiver le régime de charriage et à lever les obstacles à la migration des poissons dans les cours d'eau. Les cantons obtiennent ainsi des instruments concrets leur permettant de restaurer un état proche de la nature des cours d'eau. Ils doivent à l'avenir déterminer l'espace réservé aux eaux et s'assurer qu'il soit pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation. Cet espace doit être aménagé et exploité de manière extensive. De plus, les cantons sont désormais tenus d'élaborer des programmes de revitalisation et de les mettre en œuvre. La Confédération demande aux cantons qu'ils revitalisent en priorité 4000 kilomètres de cours d'eau durant les 80 prochaines années. La mise en œuvre est faite par les communes. Ces mesures seront financées par les ressources générales de la Confédération jusqu'à hauteur de 65 % (environ 40 millions de francs par an), dans le cadre de conventions-programmes de quatre ans conclues entre la Confédération et les cantons. Cet ensemble de mesures permettra à l'avenir de résoudre durablement des nombreux cas de conflit.

4.2 Végétation riveraine

Dans le canton de Fribourg plusieurs cours d'eau possèdent des berges relativement naturelles, comme la Glâne, la Neirigue, la Sonnaz, la Sarine, la petite Glâne, le Bainoz, la Lembe et l'Arbogne mais ils ne sont pas des habitats idéaux pour le castor à cause d'une végétation riveraine insuffisante et non adaptée. Cette végétation se limite souvent à une fine bande le long du cours d'eau et les essences qui y prédominent sont des frênes, des chênes, des érables, des hêtres, des épicéas et parfois aussi des noisetiers, mais très rarement les bois tendres appréciés par le castor tels le peuplier et le saule. Sans l'encouragement actif au retour à des essences pionnières, ces habitats potentiels ne seront guère utilisés par le castor ou seulement par des jeunes à la recherche de nouveaux territoires. Pour se nourrir, ces jeunes profiteront des cultures qui jouxtent souvent ces cours d'eau et créeront des conflits.

Exemples dans le canton de Fribourg :

Image 5 : La Taverna possède une structure écomorphologique très adaptée pour le castor ; mais la végétation présente n'est pas suffisante et pas adaptée (Angst 2009).

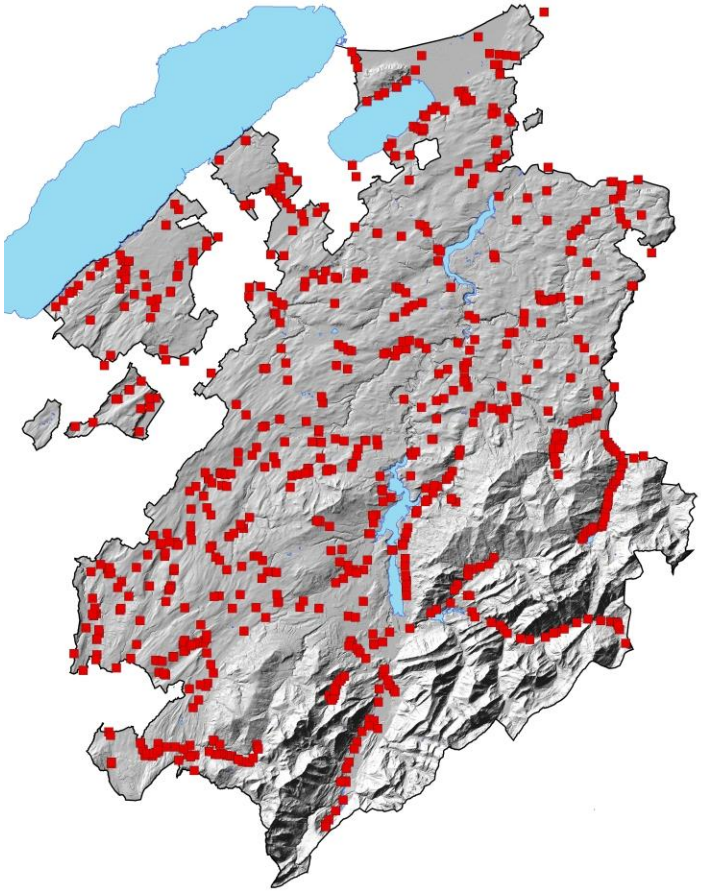
Image 6 : La Sarine près de l'Abbaye d'Hauterive. La Sarine, comme zone alluviale d'importance nationale, a le potentiel pour accueillir le castor. Cependant des peupliers ou des saules auraient plus leur place que des épicéas dans cette station et leur implantation serait bénéfique pour un futur établissement du castor (Angst 2009).

4.3 Lier les populations entre elles et favoriser les déplacements

Un des facteurs qui peut entraver le maintien d'une espèce est la fragmentation ou l'isolement spatial de ses populations. Pour permettre à la population de castors de pérenniser, les sous-populations existantes doivent être reliées entre elles. Il est donc primordial d'identifier et de réduire les dangers et obstacles aux déplacements.

Dans le canton de Fribourg, ce sont prioritairement les barrages (centrales hydroélectriques) et les ouvrages transversaux (p. ex. seuils) dans les cours d'eau qui entravent la liaison des populations de castor entre elles. Confrontés à ces obstacles, les castors quittent l'eau et continuent par voie terrestre, s'exposant aux dangers de la circulation. Les accidents de la route sont la cause de mortalité la plus importante des castors retrouvés morts en Suisse (figure 1). La combinaison d'un ouvrage transversal infranchissable et d'une route fréquentée est donc un danger très important qu'il est nécessaire d'identifier et d'éliminer par des mesures simples telles que les rampes à castor (image 7), de grosses pierres posées dans l'eau contre la rive, les passes ou les échelles à poissons adaptées pour le castor ou les ruisseaux de contournement. Un inventaire des mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2, voir carte 5) et où des obstacles infranchissables existent pour les castors doit être établi. Des solutions doivent être proposées pour les objets conflictuels. Notons que ces mesures seront souvent aussi profitables à la migration des poissons.

En outre, là où c'est possible, des habitats relais devraient être créés le long des rives très aménagées et les parties de cours d'eau mises sous terre doivent être remises à ciel ouvert (art. 38 LEaux).



Carte 5 : Carrés rouges : mises sous tunnel de cours d'eau sous des routes très fréquentées (classes 1 et 2). Si le castor ne peut pas franchir un éventuel ouvrage transversal (p. ex. un seuil), il prend le risque de traverser une route très fréquentée (Angst 2009).

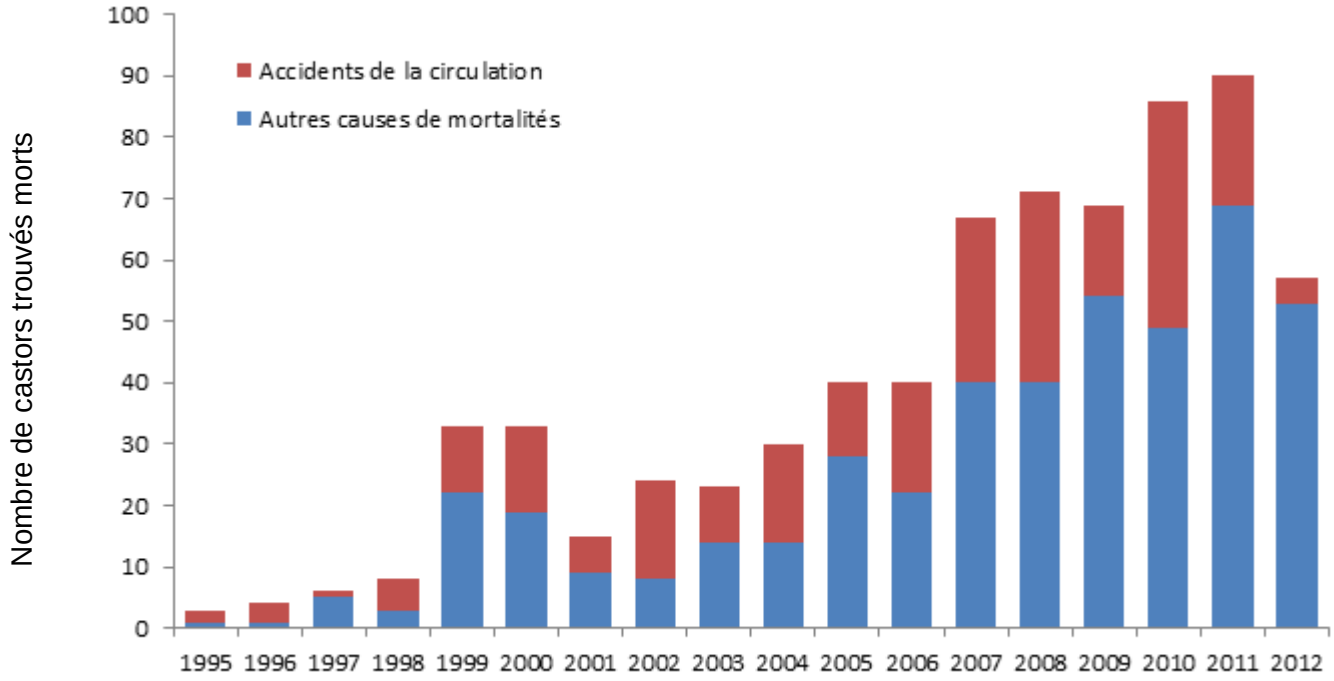
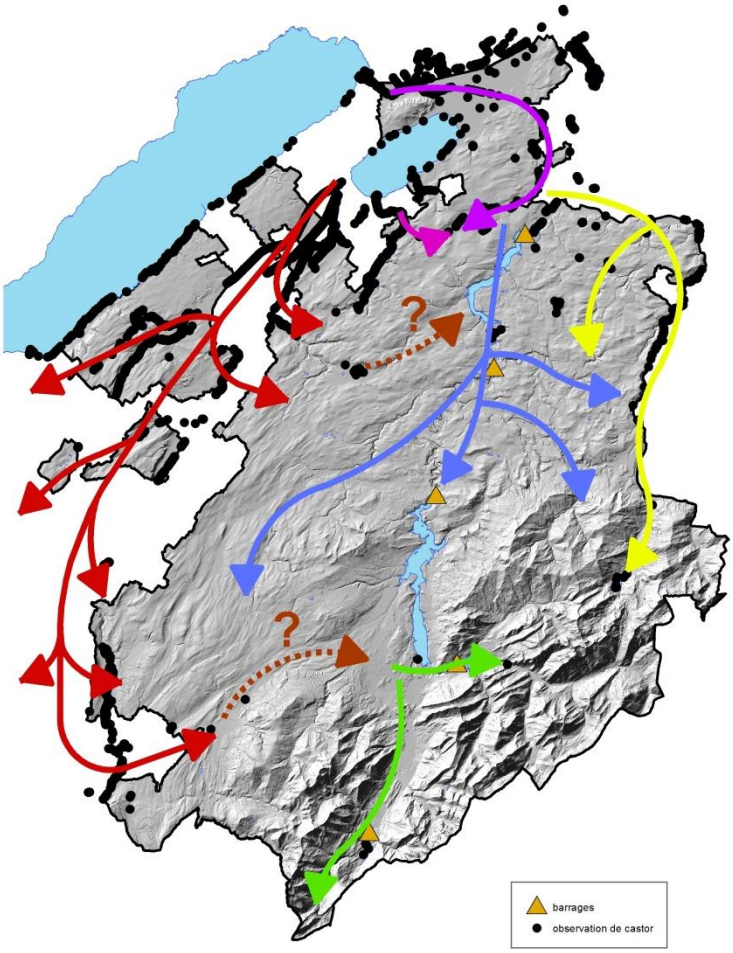


Figure 1 : Castors morts annoncés par les cantons à la Confédération entre 1995 et 2012

Image 7 : Cette rampe permet au castor de franchir le seuil sans être forcé de traverser la route très fréquentée située au dessus. Avant l'installation de la rampe, 5 castors sont morts écrasés. Depuis, plus aucun cas n'a été observé. Le seuil n'existe plus aujourd'hui et la rampe a pu être enlevée (Angst 2009).



Carte 6 : Expansion réelle et probable du castor dans le canton de Fribourg (modifié d'après Angst 2009). Les points noirs indiquent les observations de castors.

Les priorités par bassin versant :

1. Lac de Morat

Aménager des habitats sans conflit le long des affluents de la Broye dans lesquels des territoires sont déjà présents. Comme la Broye s'écoule sur les cantons de Fribourg et de Vaud, une coordination intercantonale est nécessaire. L'Arbogne (surtout sa partie supérieure vers Grandsivaz) et la Lembe ont encore un gros potentiel de colonisation. Notons que des déplacements de castors ont été observés entre le ruisseau des Echelles (affluent du Chandon) et la Bibera.

2. Singine

Les gorges de la Singine font partie de l'inventaire fédéral des zones alluviales (carte 4) et il n'y a que peu d'obstacles, mis à part les seuils en amont de Zollhaus. C'est donc un environnement propice à l'établissement des castors, mais à beaucoup d'endroits, la profondeur de l'eau n'est pas suffisante. La Taverna montre un gros potentiel de colonisation en raison de sa structure écomorphologique appropriée. La Singine et la Taverna faisant partie d'un projet de réseaux écologiques (OPD), il serait profitable pour le castor que les berges le long de la Taverna soient élargies et la végétation riveraine adaptée lors de la réalisation de ce projet (image 5).

3. Sarine en amont du barrage du lac de Schiffenen

De nombreux cours d'eau (la Sonnaz, la Glâne, la Neirigue, la Sarine) offrent de bons habitats potentiels dans ce bassin versant. Mais le barrage du lac de Schiffenen est pour l'heure pratiquement infranchissable pour le castor ou au prix d'un large détour et avec le fort risque de se faire écraser sur la route cantonale Düdingen-Morat. La construction d'un ruisseau de contournement serait aussi très profitable pour les poissons. La partie amont de la Sonnaz est occupée par des castors qui ont probablement atteint ce cours d'eau depuis l'Arbogne. Il est possible que des castors arrivent tôt ou tard dans le lac de Schiffenen par la Sonnaz.

4. Sarine en amont du barrage du lac de la Gruyère

Cette région est coupée des autres par le barrage de Rossens et n'a encore jamais été colonisée, mise à part l'individu qui a été constaté dans le Lac de Lessoc et celui dans le lac de la Gruyère, près de l'embouchure de la Sarine. La région ne contient que peu d'habitats favorables pour le castor et représente donc la priorité la moins importante.

5 Le monitoring

Afin de poursuivre la documentation de l'expansion et de l'augmentation du castor dans le canton de Fribourg, tout indice de présence constaté sur le terrain sera intégré dans une banque de données.

Les observations de castors ou de traces de castors sont centralisées au Centre Suisse de Cartographie de la Faune (CSCF). Les gardes-faune communiquent leurs observations d'indices de castor dans des nouveaux territoires soit au CSCF, soit à la centrale du Service des forêts et de la faune qui les transmet au CSCF. Tout un chacun est encouragé à communiquer les éventuelles observations d'individus vivants ou morts, de troncs d'arbres rongés, de barrages, de terriers ou de huttes construits par le castor ou d'autres traces de castors, soit au garde-faune de la région, soit à l'adresse suivante :

Service Conseil Castor / CSCF
Passage Max. de Meuron 6
2000 Neuchâtel
Tél. 032 725 70 23
www.conseil-castor.ch

Les observations peuvent aussi être transmises par internet :

http://www.cscf.ch/cscf/home/datenverwaltung/webfauna.html

Le Service des forêts et de la faune réalise à un rythme régulier des synthèses des observations et de l'évolution de la population.

6 Information

Le Service des forêts et de la faune se charge d'informer à un rythme régulier, via son site internet et des communiqués aux médias, les exploitants agricoles, les communes, les propriétaires forestiers et le public sur la biologie et l'écologie du castor, sur l'évolution de sa population dans le canton de Fribourg et sur les possibilités de mesures de prévention et de protection.

Si le castor apparaît dans une nouvelle région et laisse beaucoup d'indices de présence bien visibles, le garde-faune informe les exploitants du terrain et la commune concernés sur la gestion d'éventuels futurs problèmes.

Une fiche d'information qui répond aux questions les plus courantes concernant la prévention et l'indemnisation des dégâts est disponible auprès des gardes-faune et sur le site internet du Service des forêts et de la faune.

7 Bibliographie mentionnée

Angst, C. (2009) : Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.

Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.

Angst, C. (2014) : Revitalisation de cours d'eau : le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.

Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009) : Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.

Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007) : Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. Amphibia-Reptilia 28: 493-501.

Kemp, P.S. et al. (2010) : A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.

Kemp, P.S. et al. (2011) : Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. Fish and Fisheries, DOI : 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x

Messlinger U. (2006) : Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.

OFEFP (1994) : Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.

OFEV (2011) : Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.

OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.

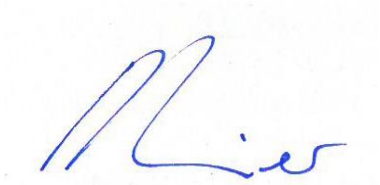
Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005) : Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. Mammal Rev. 35 (3/4) : 248-276.

UICN (2001). Catégories et critères de l'UICN pour la Liste Rouge : Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.

Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2ème éd) : Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

Entrée en vigueur

Le Concept Castor Fribourg actualisé en février 2017 a été adopté par la DIAF lors de la séance du 30 mars 2017. Il entre en vigueur de suite et sera, au besoin, examiné et adapté sur la base de connaissances et expériences nouvelles.



Dominique Schaller
Chef de service

Marie Garnier
Conseillère d'Etat, Directrice

Annexe 1 : Bases légales relatives à la protection du castor et des eaux

Castor

Depuis 1962, le castor est une espèce protégée par la législation fédérale (Convention de Berne; loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP art. 2 et 7). Son habitat est lui aussi protégé par différentes lois fédérales (loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, art. 18 ; ordonnance sur les zones alluviales, art. 21 ; loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, art. 4 ; loi fédérale sur l'aménagement du territoire, art. 3 et 17) et cantonales (loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha art. 9 et 10). Les principes régissant la protection, le tir ou la capture de l'espèce, ainsi que la prévention, la constatation et l'indemnisation des dégâts sont basés sur l'ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (OChP), sur les articles 31 et 33 de la LCha ainsi que sur l'article 25 de l'ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt).

Le castor figure depuis 1994 sur la Liste Rouge (OFEFP 1994), dans la catégorie des espèces en danger critique d'extinction (*critically endangered CR)* (UICN 2001). Mais entretemps, sa situation s'est fortement améliorée. La Liste Rouge étant en révision, le castor passera peut-être dans la catégorie vulnérable (*vulnerable VU)*. Toutefois, le castor est une espèce de première priorité au niveau fédéral (OFEV 2011) et les effectifs existants doivent être conservés et leur développement encouragé, de sorte qu'ils puissent former des noyaux de population sains.

Protection des eaux

La politique suisse en matière de protection des eaux et les modifications de 2011 de la loi sur la protection des eaux (LEaux) vise notamment à revaloriser les cours d'eau et étendues d'eau par la délimitation d'un espace suffisant autour des eaux, la mise en œuvre de mesures de revitalisation et la diminution des atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique.

L'objectif de la Confédération à long terme est d'obtenir des eaux plus naturelles. Le programme de renaturation comprend 3 volets :

- redonner plus d'espace aux cours d'eau et étendues d'eau : les cantons sont tenus de délimiter jusqu'en 2018 un espace réservé aux eaux (espace suffisant autour des eaux). Cet espace doit être exempt d'installations et peut être utilisé au niveau agricole uniquement sous forme de surfaces de promotion de la biodiversité ;
- revitaliser les cours d'eau et étendues d'eau: Les mesures de revitalisation contribuent à recréer des milieux aussi naturels que possible. Les cantons ont établi leur planification stratégique pour les revitalisations en 2014. Dans le canton de Fribourg, ce sont les communes qui ont la tâche de mettre en œuvre les mesures de revitalisation (LCEaux et son règlement y relatif RCEaux). Les coûts de ces mesures sont pris en charge entre 35% et 80% par la Confédération, conformément à la loi sur la protection des eaux ;
- diminuer les atteintes écologiques induites par l'utilisation de la force hydraulique (réactiver du régime de charriage, atténuer/éviter l'effet des éclusées et restaurer la migration des poissons).

Parallèlement à ces modifications de législation fédérale, le canton de Fribourg s'est doté depuis 2009 d'une nouvelle Loi sur la protection des eaux (LCEaux et son règlement y relatif RCEaux). Elle prévoit une gestion globale des eaux à l'échelle régionale (bassin versant) qui permettra de préserver la ressource à long terme. La LCEaux répartit clairement les tâches entre le canton et les communes. Au niveau de l'Etat, la gestion des eaux incombe à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions par son service de l'environnement. Au sein de celui-ci, la section Protection des eaux est le service spécialisé en matière de protection des eaux, tandis que la section Lacs et cours d'eau est chargée de l'aménagement des cours d'eau et des lacs, des prélèvements dans les eaux superficielles, du maintien des débits résiduels et de la police des eaux. Les communes exécutent les tâches qui leur sont confiées par la LCEaux et son règlement, ainsi que par le plan directeur de bassin versant. A titre d'exemple, elles sont chargées de l'aménagement (protection contre les crues et revitalisation) et de l'entretien des cours d'eau. Ces travaux sont toutefois subventionnés par la Confédération et le canton.

Annexe 2 : Cours d'eau et lacs colonisés par le castor dans le canton de Fribourg (printemps 2017)

District du Lac

- Lac de Morat
- Chablais
- Canal de la Broye
- Bibera
- Grand Canal
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Dybach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelseegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried à Kleinbösingen
- Sarine en aval du lac de Schiffenen

District de la Broye

- Rives du lac de Neuchâtel
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital à Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

District de la Sarine

- Lac de Seedorf
- Fribourg, Petit-Windig, Motta

District de la Singine

- Sarine en aval du lac de Schiffenen
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna et Fragnièremoos
- Feldbach, Rebacher
- Singine
- Lac Noir (limite avec le district de la Gruyère)
- Ledäubach, Überstorf

District de la Glâne

- Broye
- Parimbot

District de la Veveyse

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Corbéron (limite avec le canton de Vaud)
- Mionne

District de la Gruyère

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Lac Noir (limite avec le district de la Singine)

Annexe 3 : Adresses et documents utiles

Sur le plan national, la page internet du Service Conseil Castor (www.conseil-castor.ch) donne de nombreuses informations pratiques sur le castor. Cette page se trouve sur le site internet du CSCF, centre qui rassemble, gère et diffuse les informations sur la distribution et l'écologie des espèces de la faune Suisse. L'adresse du Service :

Conseil Castor, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuchâtel
Tél : 032 725 70 23
e-mail: christof.angst@unine.ch

De plus, deux associations qui s'investissent pour la protection du castor existent en Suisse romande : Beaverwatch (www.beaverwatch.ch) et Pro Natura (www.pronatura.ch/hallobiber).

Les documents suivants ont servi, entre autres, de base à ce concept :

- Angst, C. (2009) : Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010) : Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement n^{o} 1008. OFEV Berne & CSCF, Neuchâtel.
- OFEV (2016) : Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.

Annexe 4: Liste des abréviations

CSCF : Centre Suisse de Cartographie de la Faune

DAEC : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions

DIAF : Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

LCEaux : Loi cantonale sur les eaux

LCha : Loi cantonale sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

LChP : Loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

LEaux : Loi fédérale sur la protection des eaux

LPN : Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

OChP : Ordonnance fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

OEaux : Ordonnance fédérale sur la protection des eaux

OFEV : Office fédéral de l'environnement

OPD : Ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture

OProt : Ordonnance cantonale concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

RCEaux : Règlement cantonal sur les eaux

SAgri : Service de l'agriculture

SEn : Service de l'environnement

SFF : Service des forêts et de la faune

SLCE : Section lacs et cours d'eau du Service de l'environnement

Botschaft 2016-DIAF-14

25. April 2023

—

Einführung neuer Massmahmen in das Konzept Biber Freiburg, die der aktuellen Situation Rechnung tragen (Bericht zum Auftrag 2015-GC-84)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Mandat 2015-GC-84 Losey Michel / Hayoz Madeleine / Aebischer Susanne / Décrind Pierre / Longchamp Patrice / Lambelet Albert / Grandgirard Pierre-André / Meyer Loetscher Anne / Lauper Nicolas / Page Pierre-André.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung **2**

2 Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber **2**

3 Entwicklung der Bundesgesetzgebung **3**

4 Schlussfolgerung **3**

1 Einleitung

In einem am 25. Juni 2015 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten 10 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner, dass:

1. Zonen festgelegt werden, die von Bibern besiedelt werden können;
2. es möglich ist, die Biber dort, wo grössere Konflikte bestehen, umzusiedeln;
3. Schäden an Infrastrukturen zu 50 % vom Kanton übernommen werden;
4. von Bibern erbaute Dämme zerstört werden können, wenn sie eine Gefahr darstellen (Überschwemmung von Wegen und Landwirtschaftsland, Erosion der Ufer);
5. die Anzahl Biber auf gewissen Abschnitten von Wasserläufen reguliert wird, wenn Infrastrukturen von öffentlichem Interesse bedroht sind oder beschädigt werden und die Konflikte mit der Landwirtschaft zu gross sind.

In seiner Antwort vom 12. Januar 2016 hatte der Staatsrat die Aufteilung des Auftrags vorgeschlagen. Er befürwortete die Änderung des Konzepts Biber Freiburg betreffend die Konfliktbewältigung, indem Zonen festgelegt werden, in denen vorbeugende Massnahmen möglichst einfach ergriffen werden können, lehnte jedoch den Antrag ab, dass der Kanton Freiburg Schäden an Infrastrukturen zu 50 % übernehmen soll.

Am 17. März 2016 hat der Grosse Rat den Vorschlag zur Aufteilung angenommen und sich den Anträgen des Staatsrats angeschlossen. So wurde das Konzept Biber im Frühling 2017 entsprechend den Anträgen des Auftrags angepasst. Diese Änderungen wurden dem Grossen Rat jedoch nicht formell mitgeteilt, so dass die Abschreibung des Auftrags 2015-GC-84 bis heute offenblieb. In diesem Kurzbericht wird auf die wichtigsten Anpassungen des Konzepts Biber Freiburg infolge der Annahme des Auftrags eingegangen. Das Konzept Biber wurde seit dem Frühjahr 2017 nicht mehr geändert.

2 Wichtigste Änderungen des Konzepts Biber

Das Konzept Biber wurde 2017 um ein Kapitel (Kapitel 3.6) erweitert, das sich mit Eingriffen an Biberdämmen und -bauen befasst. Darin wird insbesondere daran erinnert, dass Eingriffe zulässig sind, um eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder erhebliche Schäden, insbesondere an landwirtschaftlichen Kulturen und Infrastrukturanlagen, zu verhindern. Darin wird unterschieden zwischen temporären Dämmen, bei denen ein Eingriff keine Genehmigung, sondern nur eine Bewilligung des Wildhüters erfordert, Nebendämmen, bei denen es eine Bewilligung des Amts für Wald und Natur braucht, und Hauptdämmen, bei denen eine im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung erforderlich ist.

Eine vom Staatsrat ernannte Biber-Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Landwirtschaft, von NGOs, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut und staatlichen Ämtern zusammensetzt, wurde gebildet, um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind.

Die Regeln für den Fang oder Abschuss einzelner Individuen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten, wurden präzisiert (Kapitel 3.9).

3 Entwicklung der Bundesgesetzgebung

Seit der Annahme des Auftrags und seiner Umsetzung haben die eidgenössischen Räte am 16. Dezember 2022 eine Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) verabschiedet. Diese betrifft unter anderem die von Bibern verursachten Schäden:

> ***Art. 12** (Verhütung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):*
>
> *[5] Der Bund fördert und koordiniert die Massnahme der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der verursacht wird durch:*
>
> *a. Grossraubtiere an Nutztieren; oder*
>
> *b. Biber an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, und an Erschliessungswegen für Landwirtschaftsbetriebe oder an Uferböschungen, die für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind.*
>
> ***Art. 13** (Entschädigung von Wildschaden), Abs. 5 (neu):*
>
> *[5] Bei Schaden, den Biber verursachen, beteiligen sich Bund und Kantone zusätzlich zu Absatz 4 auch an der Vergütung von Schaden an Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse liegen, an privaten Verkehrsinfrastrukturen sowie an Uferböschungen, wenn durch deren Schädigung die Hochwassersicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann. Entschädigungen werden nur ausgerichtet, soweit die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden getroffen wurden.*

Vorbehaltlich eines Referendums dürfte diese Änderung der Bundesgesetzgebung auf kantonaler Ebene eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) und der Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV) erforderlich machen. Die Frage der Entschädigung von Biberschäden, die bei der Erheblicherklärung des Auftrags 2015-GC-84 verworfen wurde, wird dem Grossen Rat somit erneut vorgelegt.

4 Schlussfolgerung

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und damit den Auftrag 2015-GC-84 abzuschreiben.

Anhang

Konzept Biber Freiburg, aktualisiert im Frühling 2017

Konzept Biber Freiburg

Aktualisiert im Frühjahr 2017

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Inhaltsverzeichnis

Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder 3

Das Wichtigste auf einer Seite 4

1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg 5

2 Rahmenbedingungen 7

2.1 Gesetzliche Grundlagen 7

2.2 Konzept Biber Schweiz 7

2.3 Der Biber im Kanton Freiburg 7

2.4 Biologie des Bibers 11

2.5 Einfluss des Biber sauf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora 11

2.6 Die verschiedenen Akteure 12

3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen 15

3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder 15

3.2 Konfliktmanagement 15

3.3 Entschädigung von Schäden 15

3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten 16

3.5 Vorbeugende Massnahmen 16

3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums 16

3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen 16

3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern 17

3.5.4 Schäden an der Infrastruktur 17

3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen 18

3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen 18

3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen 24

3.6.1 Rechtliche Aspekte 24

3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und –bauen 24

3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe 25

3.7 Konfliktfreie Lebensräume 25

3.8 Koordination und Synergien 27

3.9 Eingriffe auf den Biberbestand 27

4 Schutz und Förderung des Bibers 29

4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässeraum 29

4.2 Ufervegetation 29

4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung 31

5 Monitoring 35

6 Information 36

7 Erwähnte Literatur 37

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz 39

Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017) 40

Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente 41

Anhang 4: Abkürzungen 42

Liste der Karten, Grafiken, Tabellen und Bilder

Karte 1: Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015) 8

Karte 2: Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg 9

Karte 3: Fliessgewässer, deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten führt 25

Karte 4: Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung 26

Karte 5: Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen 31

Karte 6: Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg 33

Grafik 1: Anzahl durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 und 2012 32

Tabelle 1: Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen 19

Tabelle 2: Massnahmen zur Schadensbehebung bei Überschwemmungen 20

Tabelle 3: Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur 21

Bild 1: Regulierung eines Biberdamms mittels eines eingelegten Rohrs 22

Bild 2: Regulierung eines Biberdamms mittels eines Elektrodrahts 22

Bild 3: Entfernen eines Biberdamms 23

Bild 4: Markierung eines eingestürzten Flurwegs 23

Bild 5: Taverna 30

Bild 6: Saane 30

Bild 7: Biberrampe 32

Das Wichtigste auf einer Seite

Angesichts des steigenden Biberbestands im Kanton Freiburg (Kapitel 2.3) und der mit den Lebensgewohnheiten dieses Tieres (Kap. 2.4) verbundenen **Konflikte** ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber festzulegen. Das vorliegende Konzept vereint die gesetzlichen Vorgaben, der aktuelle Status des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Das Konzept Biber Freiburg hat demnach zum Ziel, die menschlichen Aktivitäten und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, die Vorgehensweise im Fall von Konflikten festzulegen, diese mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu beheben und ihnen vorzubeugen (Kap. 1).

Indem er Erdbauten gräbt, Dämme baut und Bäume fällt, trägt der Biber dazu bei, **die Strukturvielfalt** sowohl im Wasser wie auch an den Ufern **zu vergrössern,** und hilft, Wasserläufe dynamischer zu gestalten. Davon profitieren zahlreiche Tier- und Pflanzenarten (Kap. 2.5).

Allerdings kann der Biber auch erhebliche **Schäden** anrichten (Kap. 3.1). Im Falle einer Entdeckung von solchen von Bibern verursachten Schäden oder bei Situationen, die Konflikte nach sich ziehen könnten, muss der Wildhüter benachrichtigt werden. Dieser wird die Situation abschätzen und Vorschläge zu den zu ergreifenden Massnahmen machen (Kap. 3.2).

Schäden, die der Biber in der Landwirtschaft anrichtet, wie zum Beispiel bei Zuckerrüben, Mais oder Getreide, können vom Amt für Wald, Wild und Fischerei **vergütet** werden (Kap. 3.3). Schäden an Wäldern werden insofern vergütet, als sie deren Erhalt oder Verjüngung beeinträchtigen. Schäden an der Ufervegetation, an Obst- oder Zierbäumen, Gärten oder Weihnachtsbaumpflanzungen werden nicht vergütet. Schäden an Infrastrukturen wie zum Beispiel Schutzwällen oder Wegen werden ebenfalls nicht vergütet.

Oft sind die vom Biber angerichteten Schäden und die daraus entstehenden Konflikte eine Folge von mangelndem Platz für Fliessgewässer. Die Bereitstellung des Gewässerraums kann langfristig die nachhaltigste und kostengünstigste Lösung sein (Kap. 3.5.1 und 4.1). Kurzfristig können verschiedene **Vorbeugemassnahmen** (erwähnt im Kap. 3.5 sowie in den Tab. 1 bis 3) ins Auge gefasst werden um die Probleme zu mildern. Diese Präventivmassnahmen können zum Teil vom Fonds für das Wild bezahlt werden (Kap. 3.5.5).

Eingriffe an Biberdämmen erfordern in manchen Fällen eine kantonale Verfügung (Kap. 3.6).

Die **Entnahme** einzelner Individuen kann in Betracht gezogen werden, sofern eine ernste Bedrohung für Menschen oder für den Siedlungsraum besteht (Kap. 3.9), aber nur dann, wenn durch Präventivmassnahmen das Problem nicht gelöst werden kann.

Obwohl der Biberbestand markant zugenommen hat, braucht die Art noch immer spezielle Aufmerksamkeit (Kap. 4). Die Grösse des Bestands ist noch relativ gering, in mehreren Regionen haben die Tiere Mühe, Zuflüsse zu besiedeln, zahlreiche Fliessgewässer wurden beeinträchtigt, und der Biber wird oft Opfer von Unfällen auf Strassen. Um einen Austausch unter den verschiedenen Biberbeständen zu garantieren, müssen Lösungen gefunden werden, die es den Tieren ermöglichen, gewisse Hindernisse (Staumauern, Schwellen) entlang mehrerer Fliessgewässer zu umgehen (Kap. 4.3). Der Biber kann auch durch eine entsprechende Ufervegetation **begünstigt** werden (Kap. 4.2).

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei und die Biberfachstelle des Bundes gewährleisten das **Monitoring des Biberbestands** im Kanton Freiburg und **informieren** regelmässig die Bevölkerung (Kap. 5 und 6).

1 Einführung und Ziele des Konzepts Biber Freiburg

Die Bestandszunahme des Bibers im Kanton Freiburg und die Wiederbesiedlung an Fliessgewässern werden in den kommenden Jahren weitergehen. Gleichzeitig dürften auch die mit der Lebensweise des Bibers verbundenen Konflikte weiter zunehmen, da Fliessgewässer manchmal in Gebieten liegen, die bis zum Uferrand von menschlichen Aktivitäten genutzt werden. Aus diesen Gründen ist es notwendig, die Grundlagen des langfristigen Zusammenlebens mit dem Biber zu festzulegen.

Das vorliegende Konzept berücksichtigt sowohl die gesetzlichen Vorgaben, wie auch die aktuelle Situation des Bibers und die Bedürfnisse der Gesellschaft. Es basiert auf einem Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU, Angst 2010), auf dem Konzept Biber Schweiz (BAFU 2016), auf den Empfehlungen der Biberfachstelle und auf den Erfahrungen, die im Kanton Freiburg und in anderen Kantonen gemacht wurden.

Grundprinzipien:

- Der Biber ist Teil der einheimischen Fauna, weshalb eine lebensfähige Population erhalten werden muss. Ein genügend dichtes Netz an geeigneten Fliessgewässern muss den Austausch unter den verschiedenen Subpopulationen erlauben.
- Das Bibermanagement muss mit allen betroffenen Parteien diskutiert werden.

Die **Hauptziele** des Konzepts Biber Freiburg sind die folgenden:

Der SCHUTZ eines gesunden und lebensfähigen Biberbestandes indem die bereits vorhandenen Subpopulationen erhalten und diese miteinander verbunden werden, um so eine natürliche Ausbreitung der Art zu ermöglichen; dabei sollen sowohl die Problematik der Biberschäden, wie auch neue gesetzliche Grundlagen im Gewässerschutz berücksichtigt werden.

Das MANAGEMENT und das VORBEUGEN von Konflikten, die durch die Anwesenheit von Bibern entstehen, um ein gutes Zusammenleben zwischen dieser Art und dem Menschen zu gewährleisten.

Die INFORMATION über den Biber, seine Rolle im Ökosystem Fliessgewässer und über vorbeugende Massnahmen sowie die Lösung von Konflikten.

Das Konzept Biber Freiburg hat zum Ziel, menschliche Aktivitäten, wie zum Beispiel die Bewirtschaftung des Bodens, und den Schutz des Bibers in Einklang zu bringen, im Falle von Konflikten die Vorgehensweise festzulegen, Konflikten mithilfe von nachhaltigen Lösungen zu begegnen und ihnen vorzubeugen. So wird es möglich, im Fall von Biberschäden eine einheitliche Vorgehensweise einzuführen, die Situation zu verbessern während die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz des Bibers und seines Lebensraums respektiert werden, und die Verantwortlichkeit und Vergütungen festzulegen. Auch werden die verschiedenen Schritte aufgezeigt, mit welchen eine Begrenzung der Schäden, sowie die Stabilisierung und die Entwicklung des Biberbestands im Kanton Freiburg erreicht werden kann.

In erster Linie richtet es sich an Landwirte, Gemeinden und andere Landbesitzer oder -bewirtschafter, an die verschiedenen kantonalen Ämter sowie an alle, die sich für den Biber interessieren.

Synergien mit dem Programm zur Revitalisierung der Fliessgewässer:

Von allen natürlichen Lebensräumen der Schweiz sind es die Fliessgewässer, welche am meisten von ihrem natürlichen Charakter eingebüsst haben. Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) im Jahr 2011 hat sich die Eidgenossenschaft mit einer Zukunftsvision für Fliessgewässer und Wasserflächen ausgestattet. Das langfristige Ziel ist es, natürlichere Gewässer zu schaffen, indem weit reichende Revitalisierungsprogramme in die Tat umgesetzt werden und den Fliessgewässern wieder mehr Platz gegeben wird.

Ein Teil der mit Bibern verbundenen Konflikte ist dort vorhanden, wo Fliessgewässer erhebliche ökologische Mängel aufweisen. Dort spielt der Biber eine Zeigerrolle, indem er verdeutlicht, welche Fliessgewässer einer Revitalisierung bedürfen oder wo der Gewässerraum bereitgestellt werden soll.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Biber figuriert auf der Roten Liste der bedrohten Tierarten der Schweiz und zählt zu den Arten mit nationaler Priorität für die Erhaltung und Förderung (BAFU 2011). Der Biber, sein Lebensraum und seine Bauten (Dämme, Biberbauten, Höhlen) sind geschützt. Die entsprechenden Gesetzesartikel sind im Anhang 1 aufgelistet.

2.2 Konzept Biber Schweiz

Das vom Bundesamt für Umwelt BAFU erarbeite "Konzept Biber Schweiz" (BAFU 2016) enthält die Grundsätze über den Schutz, den Abschuss oder Fang, über vorbeugende Massnahmen sowie über die Entschädigungen von Schäden und Verhütungsmassnahmen, sofern diese Punkte nicht schon im Jagdgesetz JSG oder in der Jagdverordnung JSV geregelt sind. Ziel dieses Konzepts ist es, die in der Schweiz lebenden Biber-Populationen langfristig zu erhalten, die dazu notwendigen Lebensräume in allen geeigneten Regionen zu schützen oder zu revitalisieren, die Populationen untereinander zu vernetzen und die Konflikte mit Landwirtschaft und Wasserbau zu minimieren. Die Schweiz will damit die Ausbreitung des Bibers fördern und so zu dessen Erhaltung in Mitteleuropa beitragen und die Forderungen aus internationalen Abkommen (Biodiversitätskonvention, Paneuropäische Biodiversitätsstrategie, Berner Konvention) erfüllen.

Der Bund koordiniert den Biberschutz auf nationaler und überregionaler Ebene und nimmt internationale Kontakte wahr. Er bewilligt das allfällige Entfernen von Bibern (Art. 10, Abs. 5, JSV) sowie, mit Einverständnis der Kantone, auch die Umsiedlung von Bibern (Art. 12 JSG). Der Bund betreibt die Informations- und Koordinationsstelle "Biberfachstelle".

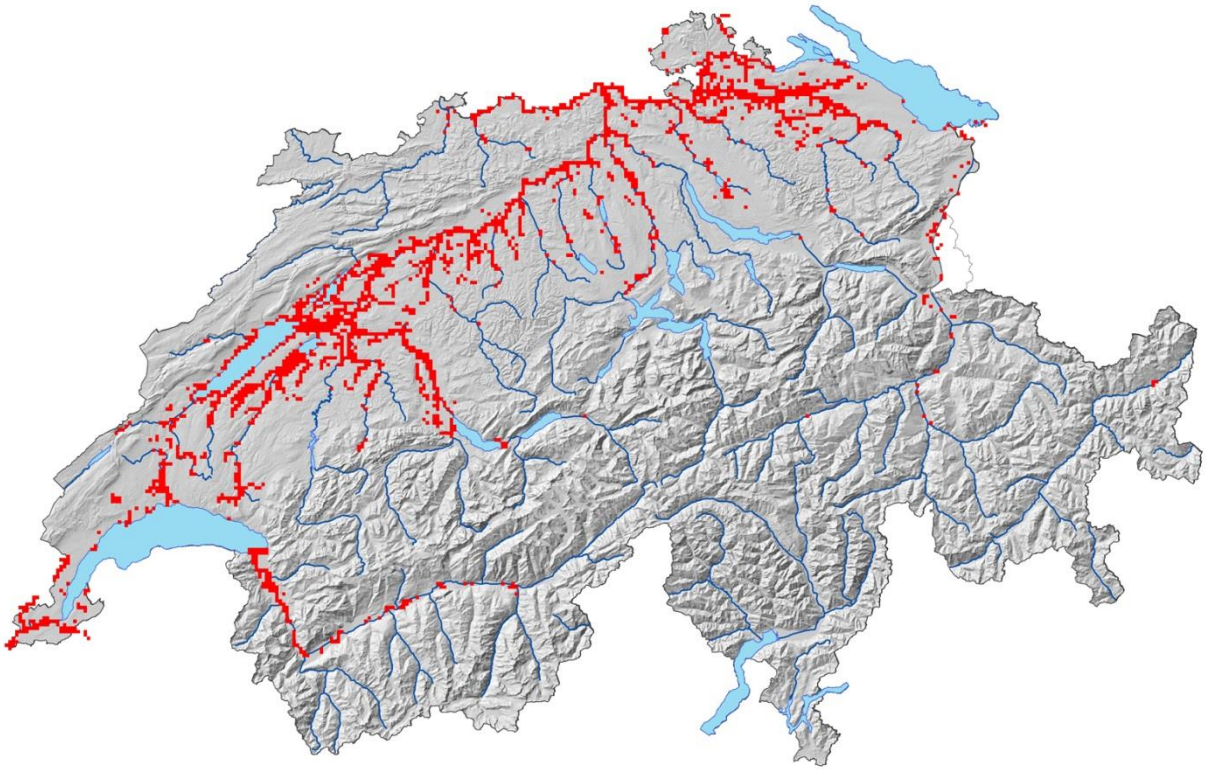
Bund und Kantone fördern die Schaffung von geeigneten Biber-Lebensräumen, deren Vernetzung sowie Bedingungen um Schäden vorzubeugen. Sie vergüten gemeinsam durch Biber verursachte Schäden.

Die Kantone sind zuständig für die Umsetzung des Biber-Konzepts auf ihrem Gebiet. Sie bezeichnen die für den Biber verantwortliche Amtsstelle (im Kanton Freiburg ist dies das Amt für Wald, Wild und Fischerei) und können beim Bund die Bewilligung einholen für das Entfernen von einzelnen Bibern, die untragbare Schäden verursachen. Die Kantone sorgen für den Einbezug und die Information der lokalen und regionalen Behörden und der Vertreter der einzelnen Interessengruppen.

2.3 Der Biber im Kanton Freiburg

Geschichte und Ausbreitung des Bibers

Nachdem der Biber anfangs des 19. Jahrhunderts nach intensiver Jagd wegen seines Pelzes und seiner medizinischer Verwendungszwecken gänzlich aus der Schweiz verschwunden war, wurde er zwischen 1956 und 1977 wieder in unserem Land angesiedelt. Seither hat er einen beachtlichen Teil der grossen Flüsse des Mittellands besiedelt (Karte 1). Die Jungtiere auf der Suche nach eigenem Territorium sind gezwungen, die Nebenflüsse zu besiedeln. In den letzten Jahren hat sich erwiesen, dass der Biber auch sehr denaturierte Fliessgewässer besiedeln kann. Sofern genügend Nahrung vorhanden ist, besiedelt er sogar Landwirtschaftszonen.

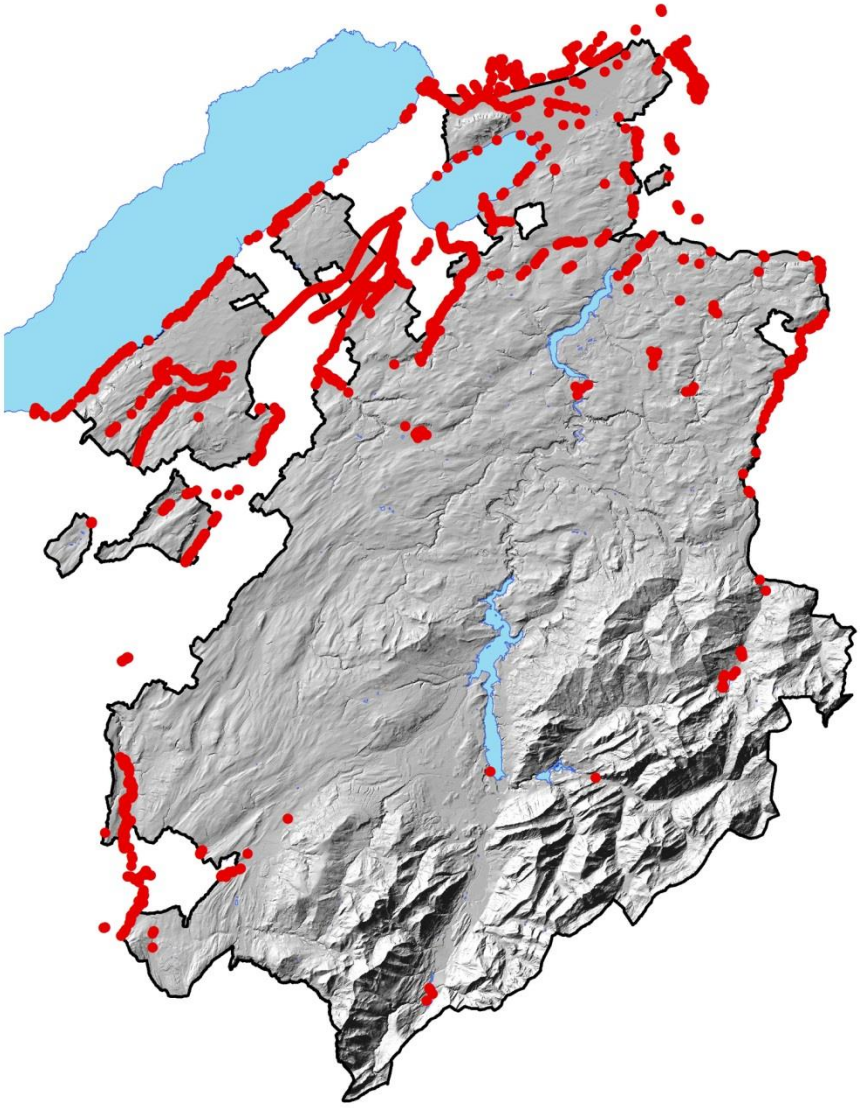


Karte 1: Verbreitungskarte des Bibers in der Schweiz (2015).
Quelle: © Biberfachstelle / CSCF; Kartenhintergrund: swisstopo

Im Kanton Freiburg wurden zwischen 1972 und 1975 elf Biber an der Broye und zwischen 1974 und 1975 zwei am Pérolles See ausgesetzt. Seit seiner Auswilderung an der Broye hat der Biber diesen Fluss, sowie mehrere kleine Nebenflüsse und andere zum Einzugsgebiet des Murtensees gehörende Fliessgewässer besiedelt. Das Südufer des Neuenburgersees sowie bestimmte mit der Saane verbundene Fliessgewässer wurden ebenfalls besiedelt (Anhang 2). Bei der Bestandesaufnahme im Jahr 1993 wurden an der Broye 38 Biber gezählt, wogegen die Wiederansiedlung im Pérolles See missglückt war. Während der folgenden 15 Jahre hat sich der Biber weiter ausgebreitet und sich an neuen Bächen angesiedelt. Bei der bundesweiten Erhebung des Biberbestandes im Jahr 2008 (Angst 2010) wurden im Kanton Freiburg gegen hundert Individuen gezählt. Schweizweit wurde dieselbe Zunahme festgestellt; der Biberbestand nahm von 350 Individuen im Jahr 1993 auf 1600 Individuen im Jahr 2008 zu, und umfasst derzeit ungefähr 2000 Individuen.

Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg 2014

Im Seebezirk und in der Broye ist der Biber gut vertreten. Die Ufer des Neuenburgersees sind praktisch durchgehend besiedelt. Der Broyekanal, das Grosse Moos und die Bibera sind ebenfalls besetzt. Mehrere Individuen haben sich um den Murtensee installiert, insbesondere in Muntelier und im Chablais de Sugiez. Entlang der Broye findet man den Biber auch im Glanebezirk und im Vivisbachbezirk sowie sehr lokal an der Saane. Spuren wurden an mehreren Stellen entlang der Sense gefunden, ausser zwischen Alterswil und Plaffeien, und zwischen Zollhaus und unterhalb des Rohrmoos. Die höchste besiedelte Gegend des Kantons befindet sich am Schwarzsee auf 1046 m ü.M.; die Mehrheit der Individuen hat sich jedoch unterhalb von 600 m ü.M. angesiedelt. Ungefähr 100 km Fliessgewässer und 30 km Seeufer sind besetzt (Karte 2).



Karte 2: Verbreitungskarte des Bibers im Kanton Freiburg (Ende 2016). Die rot markierten Punkte stellen Beobachtungen von Bibern oder von deren Spuren dar.

Die Anwesenheit des Bibers in der Nähe des Seedorfsees, der Arbogne und der Sonnaz weist darauf hin, dass die Populationen der Broye mit denen entlang der Saane in Kontakt sein könnten. Nördlich von Wallenried treten die Biber der Bibera mit den Individuen des Riau des Echelles und des Chandons in Kontakt. Die Herkunft der Individuen, die 2011 am Lessoc-See, 2016 in Morlon und Charmey sowie 2013 und 2017 in Freiburg (Petit Windig, Motta) festgestellt wurden, ist nicht bekannt.

Mehrere Stellen, die vor 2009 besetzt worden waren, wurden seither verlassen. Das ist insbesondere der Fall für mehrere Sektoren der Sense und der Broye sowie für einige Sektoren der Petite Glâne und des Bainoz. Die Individuen oder Spuren, die an diesen Stellen gesichtet wurden, stammten vermutlich von Jungtieren, die ihre Sippe verlassen hatten und auf der Suche nach geeigneten Territorien waren.

Dafür hat der Biber seit 2009 neue Regionen besiedelt. Es handelt sich hierbei vor allem um das Südufer des Neuenburgersees zwischen Autavaux und Forel, den Ruisseau de l'Hôpital und den Riau de Coppet in Domdidier, die Lembe (Lembaz) in Cheiry, den Murtensee, mehrere Kanäle im Grossen Moos (Grosser Kanal und Galmizkanal vor dem Zusammenfluss mit dem Biberenkanal), den Riau des Echelles in Wallenried, den Cordastbach, die Taverna in Wünnewil und Schmitten, die Saane bei Petit Windig in Freiburg, den Jaunbach bei Charmey und den Lessoc-See.

Der Freiburger Biberbestand wurde 2008 vorsichtig auf ungefähr hundert Individuen geschätzt. Wenn man die neu besiedelten Gebiete berücksichtigt, insbesondere im Seenbezirk und an der Broye, dürfte der derzeitige Bestand bei etwa 150 Individuen liegen. Die Ausbreitung nach 2008 erfolgte langsamer als erwartet. Es gibt zwar zahlreiche Orte, wo die Anwesenheit des Bibers nachgewiesen wurde, doch konnten sich die Tiere nicht dauerhaft ansiedeln. Der grösste Teil des Hügellandes und insbesondere die Kleine Saane, die Glane und die Neirigue sind noch nicht besetzt.

Eine Liste aller besetzten Fliessgewässer und Seen findet sich im Anhang 2.

2.4 Biologie des Bibers

Der Biber ist das grösste europäische Nagetier. Er ist monogam und lebt in Familienverbänden. Die Paarung findet im Januar oder Februar statt. Nach einer Tragzeit von 15 Wochen gebären die Weibchen ein oder zwei, manchmal drei Junge pro Jahr. Die Stillzeit beträgt zwei Monate, aber die Kleinen kosten bereits nach zwei Wochen erste Pflanzenteile. Sie leben zwei Jahre bei der Familie bevor sie diese verlassen, um entlang von Fliessgewässern ein eigenes Territorium zu suchen. Hierfür können sie Distanzen von über 20 km zurücklegen. Eine Familie setzt sich also aus den Eltern, den Jungen des Jahres und den Jungen des vorangehenden Jahres zusammen (im Durchschnitt 5 Individuen). Biber sind territorial. Die Grösse des Reviers variiert zwischen 400 m und 4 km Fliessgewässer oder Uferlänge je nach Verfügbarkeit von Nahrung im Winter und der Uferbeschaffenheit. Das Revier wird gegen Artgenossen verteidigt und die Grenzen werden mit Castoreum markiert.

Der Biber ist ein reiner Vegetarier und seine Ernährung ist sehr abwechslungsreich. Im Sommer ernährt er sich hauptsächlich von krautigen Pflanzen und im Winter von Rinden, vorzugsweise von Weichhölzern (Pappeln oder Weiden). Da der Biber unfähig ist, auf Bäume zu klettern, fällt er sie mithilfe seiner Schneidezähne, um sich davon zu ernähren. In Gebieten, in denen das Wasser im Winter gefriert, legt er einen Nahrungsvorrat am Eingang seines Erdbaus an. In Landwirtschaftszonen ergänzt er seine Mahlzeiten mit angebauten Pflanzen wie Zuckerrüben, Mais oder mit Rinde von Obstbäumen.

Biber leben in langsam fliessenden oder stehenden Gewässern, die im Sommer nicht austrocknen und im Winter nicht völlig gefrieren. Daher ist seine Anwesenheit auf jene Fliessgewässer beschränkt, die unter ungefähr 1000 m ü.M. liegen. Die Ufer müssen dergestalt sein, dass der Biber seine Erdbauten graben kann, oder aber, wenn die Ufer flach sind, Biberburgen errichten kann. Die Eingänge der Baue und Burgen befinden sich immer unter Wasser. Der Biber braucht eine Wassertiefe von etwa 60 cm. Ein Fliessgewässer von einem Meter Breite reicht ihm. Wenn die Wassertiefe nicht genügt, kommt es vor, dass er Dämme baut. Das so gestaute Wasser erleichtert die Fortbewegung, den Nahrungstransport und die Fluchtmöglichkeiten.

Der Biber ist hauptsächlich nachtaktiv.

2.5 Einfluss des Bibers auf seinen Lebensraum, die Fauna und Flora

Der Biber ist ein wahrhaftiger Landschaftsarchitekt, der seinen Lebensraum nach seinen Bedürfnissen gestaltet. Besser als jede andere Tierart versteht er es, seine Umgebung zu verändern. Durch das Errichten von Dämmen in kleinen Fliessgewässern schafft er Teiche und Feuchtgebiete, was den Wasserspiegel hebt und die Vegetation verändert. Indem er im Herbst und Winter Bäume fällt, bringt er Licht und Wärme auf den Boden und kreiert so ein Mosaik aus Sukzessionsstadien. Gefällte Bäume bedeuten eine oftmals willkommene Zunahme von Totholz. Indem er Erdbauten und Gänge in die Ufer gräbt bildet der Biber Angriffsflächen für das Wasser und erhöht so die Strukturvielfalt der Fliessgewässer. All diese Aktivitäten beleben die Dynamik der Fliessgewässer. Davon profitieren eine Vielzahl von Tier- und Pflanzenarten. Im Regelfall weisen von Bibern gestaltete Lebensräume eine grössere Anzahl Amphibien, Vögel, Libellen und Fische auf. Sowohl die Artenvielfalt, wie auch die Individuendichte, das heisst die Biomasse, sind dort höher. Eine vollständige Auflistung der Literatur zu diesem Thema findet sich in Rosell et al. (2005). Die Teiche, Fliessgewässer oder Sümpfe, die der Biber umbaut, sind ein Segen für zahlreiche seltene und/oder bedrohte Insekten, Amphibien, Reptilien, Säugetiere, Fische oder Vögel. Im Kanton Freiburg profitieren davon mindestens 11 Amphibien-, 5 bedrohte Libellen- und mehrere Säugetierarten (Angst 2009).

Zahlreiche Arten haben sich an den vom Biber gestalteten Lebensraum angepasst oder sind ursprünglich dank ihm erschienen, bevor sie als Folge der Ausrottung des Bibers durch den Menschen vielerorts wieder zum Verschwinden gebracht worden waren. Seit der Biber viele Gewässer wiederbesiedelt hat, sind viele Arten zurückgekehrt und oft nimmt die Biodiversität in den von ihm geschaffenen Lebensräumen erheblich zu. Demzufolge vermuten Experten, dass die Rückkehr des Schwarzstorchs in Westdeutschland auf die Vermehrung des Bibers zurückzuführen ist (Dahlbeck et al. 2007), da die Vogelart in den von den Nagern angelegten Teichen nun wieder genügend Nahrung findet. Andere Vogelarten, wie zum Beispiel der Eisvogel, profitieren ebenfalls von der Anwesenheit des Bibers. Mehrere in Deutschland durchgeführte Studien haben ausserdem gezeigt, dass zum Beispiel die Verbreitung der Geburtshelferkröte in Fliessgewässern praktisch immer mit der Anwesenheit des Bibers einhergeht (Messlinger 2006, Bayerisches Landesamt für Umwelt 2009). Im Rahmen einer mehrjährigen, in Mittelfranken (Bayern) durchgeführten Studie konnte Messlinger (2006) den nützlichen Einfluss des Bibers auf verschieden Artengruppen aufzeigen. So hat sich der Bestand von Wasser- und Sumpfvögeln verdoppelt. Ausserdem haben Amphibienarten und Libellen, die von neu entstehenden Wasserlebensräumen abhängen, stark von der Anwesenheit des Bibers profitiert: 23 von den 34 beobachteten Libellenarten haben direkt von seinen Aktivitäten profitiert; in einigen seiner Reviere ist die Anzahl der Arten dank der Vergrösserung und erhöhten Vielfältigkeit des Lebensraums von 12 auf 18 gestiegen. Auch andere Arten haben positiv reagiert, wie rheophile (Fliessgewässer bevorzugende) Fische, die sich unter den Biberdämmen aufhalten, und lentische (stehende Gewässer bevorzugende) Fische, die oberhalb der Dämme vorkommen. In Biberterritorien kann die Fischdichte bis zu 80-fach höher sein als in Gewässern ohne Biber. In einem Fliessgewässer in Freising in Deutschland ist nach der Ankunft des Bibers die Anzahl Fischarten von 9 auf 18 gestiegen (Zahner et al. 2009). In einer Mehrzahl der Fälle haben Untersuchungen einen positiven Einfluss auf Fische gezeigt (Kemp et al. 2010, 2011). In mehr als zwei Dritteln der Fälle, bei denen ein negativer Einfluss vermutet worden war, hat sich herausgestellt, dass die Befürchtungen unbegründet waren. Der Einfluss der Dämme auf die Fischwanderungen hängt von der Dichte des Dammes ab, vom Wasserstand sowie von der Grösse der wandernden Fischart (Rosell et al. 2005). Gegenwärtig gibt es nur sehr wenig Erfahrung zur Problematik der Dämme als Hindernis für die Fischwanderung. Im Kanton Bern wird diesbezüglich eine Studie durchgeführt.

Allerdings muss man bedenken, dass die Hebung des Wasserspiegels als Folge der Errichtung eines Biberdammes für gewisse Arten, wie zum Beispiel das Bachneunauge, verhängnisvoll sein kann. Bei jedem Wasserbauprojekt müssen daher die biologischen Prioritäten untersucht und bestimmt werden.

Durch die entstehenden Konflikte zeigt der Biber auf, an welchen Stellen Gewässer durch menschliche Aktivitäten zu stark beeinträchtigt sind, und wo Fliessgewässer mehr Platz brauchen. Die Stellen, wo durch Biber wenige Konflikte entstehen, sind oftmals auch die Orte, wo die Biodiversität der Gewässer gut erhalten ist.

2.6 Die verschiedenen Akteure

Das Bibermanagement muss in Absprache mit allen betroffenen Parteien stattfinden. Parallel zur Erarbeitung eines transparenten Verfahrens ist eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen allen Beteiligten unentbehrlich. Die Instandstellung einer Austauschplattform, welche die verschiedenen Akteure vereint, würde massgeblich zur Verwirklichung dieser wichtigen Rahmenbedingung beitragen.

Folgende Akteure sind von der Anwesenheit und dem Management des Bibers betroffenen:

Akteur	**Rolle/Zuständigkeit**
Landwirte/ Landbesitzer	- erleiden Biberschäden (Schäden an der Infrastruktur, Pflanzenkulturen, Überschwemmungen); - tragen einen Teil der Kosten für Präventivmassnahmen; - tragen die Kosten für die Instandsetzung; - fragen beim WALDA um Abfindungen für Schäden oder Präventivmassnahmen; - wichtige Partner und Beteiligte bei Revitalisierungsprojekten; - tragen die Verluste von Landwirtschaftsgebiet im Rahmen von Gewässerveränderungen (z.B. Revitalisierungen oder Hochwasserschutz); - sind direkt betroffen von der Bereitstellung des Gewässerraums.
Gemeinden	- erleiden Biberschäden (Infrastrukturen); - sind verantwortlich für den Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer; - tragen die Kosten der Instandsetzung der Schäden an Infrastrukturen; - Bauherren der Ausbauprojekte (Revitalisierung und Hochwasserschutz); - tragen die finanzielle Last der Arbeiten; - sehen bei der Ortsplanung den Gewässerraum vor; - führen die Aufgaben aus, die ihnen vom Gewässergesetz GSchG, dem Ausführungsreglement und dem Richtplan des Einzugsgebiets auferlegt werden (Ausbau und Unterhalt der Fliessgewässer, Überwachung der Fliessgewässer).
Wasserbauunternehmen (in Zukunft: Gemeindeverbände im Rahmen der Richtpläne der Einzugsgebiete gemäss Gewässergesetz GSchG)	- vertreten mehrere Gemeinden um die vom GSchG vorgesehenen Aufgaben zu leiten (Unterhalt und Ausbau der Fliessgewässer). - Bauherren der Ausbauprojekte der Fliessgewässer (Revitalisierung und Ausbau der Fliessgewässer).
RUBD Amt für Umwelt, Sektion Gewässer	- ist für die Subventionierung von Wasserbau- und Unterhaltsprojekten zuständig; - beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung allgemeiner Konzepte für den Ausbau und Unterhalt; - ist für die Überwachung der subventionierten Ausbauarbeiten verantwortlich; - sichert bei Wasserbauprojekten technische Unterstützung zu (Hochwasserschutz und Revitalisierung); - setzt den Raumbedarf für die Gewässer fest; - plant und unterstützt Revitalisierungsprojekte; - koordiniert das Vorgehen bei Wasserbauprojekten.
ILFD/Amt für Wald, Wild und Fischerei	- ist die zuständige Dienststelle für das Bibermanagement; - führt die Schadenserhebung durch; - koordiniert Präventivmassnahmen; - berät; - finanziert zum Teil Präventivmassnahmen; - vergütet die an Kulturpflanzen angerichteten Schäden; - unterbreitet Anträge zum Fang oder Abschuss nach den strikten Richtlinien des BAFUs und führt falls nötig die Fänge oder Abschüsse aus; - gewährleistet einen ausreichenden Schutz des Bibers; - informiert die Bevölkerung.

Akteur	Rolle/Zuständigkeit
ILFD/Amt für Landwirtschaft	- unterstützt die freiburgische Landwirtschaft und ist daher direkt von den Verlusten von Landwirtschaftsgebiet betroffen, die durch Revitalisierungsprojekte, Sicherung des Gewässerraums und Schäden an Infrastrukturen (landwirtschaftliche Erschliessungen) hervorgerufen werden; - fördert die Strukturverbesserungen mit Zuschüssen ohne Rückzahlung und/oder rückzahlbaren Darlehen; - ist zuständig für die Subvention von Strukturverbesserungen; - unterstützt Umweltmassnahmen in der Landwirtschaft durch Zuschüsse ohne Rückzahlung (insbesondere die ökologische Infrastruktur, die ökologische Qualität); - koordiniert das Vorgehen; - leistet den Bauherren (Landwirte, Gemeinden, Syndikate, Vereine, Eigentümervereinigungen, …) technische und administrative Unterstützung und Beratung bei Strukturverbesserungen; - übernimmt die allgemeine Überwachung der subventionierten Arbeiten; - sensibilisiert die Landwirte in Bezug auf die Förderung der Biodiversität in der landwirtschaftlichen Nutzung (Beiträge, Anforderungen).
Naturschutzorganisationen	- setzen sich ein für den Schutz des Bibers und für Revitalisierungsprojekte der Fliessgewässer - unterstützen Projekte; - stehen beratend zur Seite.
Biberfachstelle/ Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna	- zentralisiert und verwaltet die Datenbank der schweizweiten Biberbeobachtungen; - berät und informiert Kantone und Privatpersonen; - übernimmt die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Organisationen; - erarbeitet Methoden zum Monitoring und startet wissenschaftliche Untersuchungen.
Bund	- bearbeitet und aktualisiert das Konzept Biber Schweiz; - koordiniert den Biberschutz auf nationaler Ebene; - ist für die Erteilung von Bewilligungen zum Fang, zur Versetzung oder zum Abschuss von Bibern zuständig; - Übernimmt 50 % der Vergütungskosten für Biberschäden.

3 Konfliktbewältigung, Vorbeugemassnahmen, Entschädigungen

Die Kulturlandschaft hat sich seit dem Verschwinden des Bibers stark verändert. Zahlreiche Bäche wurden eingedolt, Strassen, Wege, andere Bauwerke und Kulturland reichen oft bis unmittelbar an einen Wasserlauf. Aufgrund der Lebensweise des Bibers führt seine Rückkehr in solchen Gebieten oftmals zu Konflikten. Im folgenden Kapitel werden Massnahmen vorgestellt, welche die durch Biber entstehenden Schäden vermeiden oder mindern sollen. Ausserdem wird die Frage der Entschädigungen erörtert.

3.1 Die wichtigsten Konfliktfelder

In land- und forstwirtschaftlich genutzten Gebieten kann die Präsenz des Bibers zu folgenden Konflikten führen:

- Durch die Grabaktivitäten der Tiere im Uferbereich werden Feldwege oder Kulturland unterhöhlt, so dass besonders beim Einsatz von Landwirtschaftsmaschinen eine erhöhte Einsturzgefahr besteht.
- Das Durchlöchern von Uferböschungen durch den Biber kann Überschwemmungen im benachbarten Kulturland verursachen und in der Folge zu Ertragseinbussen führen.
- Der Bau von Biberdämmen und das Aufstauen von Wasserläufen erhöht die Überschwemmungsgefahr insbesondere bei Hochwasser und kann die Funktionalität von bestehenden Drainagen beeinträchtigen.
- Biber können Frassschäden z.B. an Zuckerüben, Mais, Getreide sowie in Obst- und Forstplantagen verursachen.
- Um sich zu ernähren, fällen Biber manchmal Bäume in Ufernähe.

3.2 Konfliktmanagement

Stellt durch Biber verursachte Konflikte oder Schäden fest, muss zunächst der zuständige Wildhüter informiert werden. Er wird die Situation begutachten und allenfalls wirksame Sofortmassnahmen vorschlagen. Je nach Typ der entstandenen Schäden können Entschädigungen fällig werden (siehe Kap. 3.3).

Eine Beschreibung der meisten in Frage kommenden Massnahmen findet sich in den Tabellen 1 bis 3. Lässt sich das Problem trotz dieser Vorkehrungen nicht befriedigend lösen, sollte abgeklärt werden, ob eine Renaturierung oder der Sicherung des Gewässerraums (siehe Kap. 4.1) nicht nachhaltiger und kostengünstiger ist. Da sich ein solcher Prozess über eine gewisse Zeit erstreckt, ist es häufig sinnvoll, bis zur fertigen Realisierung temporäre Präventionsmassnahmen zu ergreifen.

3.3 Entschädigung von Schäden

Die Grundsätze über die Verhütung von Schäden, die durch den Biber verursacht wurden, stützen sich auf das JaG und die JSV.

Schäden, die der Biber an **Kulturen** anrichtet, deren Erzeugnisse nicht hauptsächlich für den Eigenverbrauch bestimmt sind, oder am **Wald**, sofern dadurch seine Erhaltung oder seine natürliche Verjüngung mit standortgemässen Baumarten beeinträchtigt sind, werden vollumfänglich entschädigt (Art. 33 JaG), sofern sie nicht unter den Artikeln 48 der SchutzV fallen. Schäden, die nicht mehr als 100 Franken betragen oder an Gartenbaumbetrieben, Obst- und Zierbaumschulen erfolgen, werden nicht entschädigt.

Entschädigungsgesuche sind innert einem Monat seit der Feststellung des Schadens an das Amt für Wald, Wild und Fischerei zu richten (Art. 34 JaG).

Die Entschädigung erfolgt zu 50 % durch den Bund, zu 50 % durch den Kanton (Art.10 JSV).

Andere durch Biber verursachte Schäden, insbesondere solche an Infrastruktur-Anlagen, werden nicht entschädigt. Es existiert zurzeit weder auf Bundesebene, noch auf kantonaler Ebene eine rechtliche Basis für solche Entschädigungen.

Unterhaltsarbeiten an Bauten und Anlagen an Gewässern werden von den Eigentümern dieser Bauten und Anlagen ausgeführt (Art. 27 GewG).

3.4 Entschädigung von Unterhalts- und Aufwertungsarbeiten

Der Biber ist ein natürliches Faunenelement unserer Gewässer. Durch ihn verursachte Schäden werden daher wie Hochwasserschäden behandelt. Allfällige Unterhalts- oder Instandstellungsarbeiten an Wasserläufen (z.B. das Entfernen eines Biberdammes) oder in deren Uferbereich (z.B. die Sanierung einer durch Grabtätigkeit ausgehöhlten Uferböschung) sind daher gemäss GSchG subventionsberechtigt. Die notwendig gewordenen Eingriffe bedürfen allerdings einer vorgängigen Genehmigung.

Kontakt: Sektion Gewässer (Gew) des Umweltschutzamts.

3.5 Vorbeugende Massnahmen

Geeignete vorbeugende Massnahmen können potenzielle Konflikte minimieren oder ganz vermeiden. Da jeweils Faktoren wie die Beschaffenheit des betroffenen Geländes oder die finanziellen Kosten berücksichtigt werden müssen, ist die Art der zu wählenden Vorkehrung für jeden Einzelfall gesondert abzuklären. Dies kann durch den Wildhüter, den Betroffenen oder bei wiederholt auftretenden Konflikten von grösserer Dimension auch durch eine Arbeitsgruppe erfolgen (siehe Kap. 3.6.3). Der Biber und sein Habitat stehen unter gesetzlichem Schutz. Alle angeordneten Massnahmen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Eigenmächtige Interventionen zum Schaden dieser Tiere (Zerstörung eines Baues oder eines Dammes, Abschüsse, …) werden strafrechtlich verfolgt. Ein Wildhüter darf die Entfernung eines Biberdammes anordnen.

Eigentümer sind gehalten, die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen gegen allfällige Wildschäden zu treffen, um Liegenschaften, landwirtschaftliche Kulturen und Wälder im Rahmen des Möglichen zu schützen (Art. 31 JaG). Die gängigsten Präventionsmassnahmen werden unten sowie in den Tabellen 1-3 zusammengefasst. Kurzfristig umgesetzte Massnahmen können unter Umständen schon zu einer Entschärfung des Konfliktes führen, was dann wiederum Zeit lässt für die Erarbeitung einer langfristig wirksamen Lösung, wie z.B. eine Renaturierung oder die Sicherung des Gewässerraums.

3.5.1 Renaturierung und Sicherung des Gewässerraums

Seit 2011 sind die neuen gesetzlichen Bestimmungen zum Gewässerschutz in Kraft. Diese verankern namentlich die Zielsetzungen bei der Renaturierung von Wasserläufen. Im Zuge dieses neuen Ansatzes wird empfohlen, als nachhaltige Lösung der durch das Auftreten des Bibers entstehenden Konflikte eine Renaturierung des betroffenen Gewässers in Betracht zu ziehen. Tatsächlich sind die Ursachen solcher Konflikte oftmals ein Platzmangel für den Wasserlauf oder eine nicht standortgemässe Uferbepflanzung. Vorausgesetzt sie ist technisch umsetzbar und finanziell zumutbar, kann eine Renaturierung als Konfliktlösung mit hohem Synergieeffekt angesehen werden (s. auch Angst 2014). Oftmals können die in den Tabellen 1-3 vorgestellten Präventionsmassnahmen die dringendsten Probleme noch vor einer allfälligen Renaturierung entschärfen, da ein Renaturierungsprojekt einen grösseren Zeithorizont umfassen kann.

3.5.2 Frassschäden an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen

Zuckerrüben, Mais und Obstbäume sind die am häufigsten vom Biber als Futterquelle genutzten landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die einfachste Massnahme zur Vermeidung von Verbissschäden an Kulturpflanzen ist die Umwandlung der in Gewässernähe befindlichen Kulturlandzonen in

Biodiversitätsförderflächen. Ein solches Vorgehen kann im Rahmen der DZV als ökologische Kompensation angesehen und entsprechend finanziert werden. Als Unterstützung einer solchen Massnahme wird empfohlen zur Uferböschung hin eine Pflanzung mit Weichhölzern anzulegen.

Stark bedrohte Nutzlandflächen können wirksam gegen Biberfrass geschützt werden, indem ein Elektrozaun (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 SchutzV) um die gefährdete Parzelle gebaut wird.

Einzelbäume können mit Hilfe eines Drahtgeflechts oder durch das Bestreichen des Stamms mit einem Schälschutzmittel (Wöbra) wirkungsvoll geschützt werden. Zum Schutz von Obstbaum- und Forstplantagen wird das Aufstellen von Maschendrahtzäunen (Beitrag des Kantons: 10-50% der Materialkosten, Art. 43 SchutzV) empfohlen. Das Anlegen einer strukturreichen, kombinierten Kraut- und Strauchschicht (> 50% Weichhölzer) im Uferbereich hat sich als wirksame Vorbeugemassnahme zur Vermeidung von Frassschäden an Kulturpflanzen erwiesen.

3.5.3 Überschwemmung von Kulturland und Wäldern

Der Bau eines Biberdamms kann zu Überschwemmungen führen. Eine Regulierung des Dammes kann eine Situation zwar vorübergehend verbessern, ist aber nur eine kurz- bis mittelfristige Lösung. Verschiedene Methoden bieten sich dabei an:

Schaffen eines künstlichen Abflusses durch Platzieren eines Rohrs innerhalb des Dammes; dies sollte durch einen Spezialisten erfolgen, damit ein erneutes Verstopfen vermieden wird (Bild 1). Reduktion der Dammhöhe auf ein gewünschtes Mass und Absicherung durch einen Elektrodraht (Bild 2); häufig bauen Biber aber einen neuen Biberdamm an einem anderen Standort.

Das Entfernen des Dammes (Bild 3) wirkt nur kurzfristig, da die Biber den Damm an gleicher Stelle immer wieder neu aufbauen werden. Da der Lebensraum des Bibers gesetzlich geschützt ist, wird für diese Massnahme eine Bewilligung des Amts für Wald, Wild und Fischerei (Wildhüter) benötigt.

Kommt es zu dauerhafter Überschwemmung von Nutzflächen, ist zu prüfen, ob nicht die Umwandlung solcher gewässernaher Standorte in extensives Wiesland möglich ist. In manchen Fällen sollte die Umwandlung in eine Brachfläche oder der Kauf der Fläche durch die öffentliche Hand erwogen werden.

Da überschwemmte Waldflächen einen hohen biologischen Wert haben, ist es ratsam solche Gebiete in ihrem Zustand zu belassen und eine Subventionierung im Rahmen der Programm-Vereinbarungen zu beantragen.

3.5.4 Schäden an der Infrastruktur

Typische Schäden an Infrastruktureinrichtungen sind das Einbrechen von Strassen und Wegen, aber auch von Teilen von Feldern, die sich in der Nähe eines Wasserlaufs befinden, an dem Biber ihre unterirdischen Baue gegraben haben.

Besteht beim entstandenen Loch eine Gefahr für die Allgemeinheit, soll die betroffene Zone als erstes mit farbigen Bändern und Warnschildern markiert werden.

Die Instandstellung eines eingestürzten Weges kann aber nur als vorübergehende Behebung des Problems angesehen werden, da die Gefahr gross ist, dass die Biber an gleicher oder benachbarter Stelle ihre Grabtätigkeit fortsetzen. Daher sollte man langfristige Lösungen anstreben:

- Sicherung des Gewässerraums (nur extensive Bewirtschaftung des Uferstreifens, keine neue Bauten, evt. verschieben oder aufheben bestehender Wege).
- Verschieben des Flurwegs mehr als 10m weiter weg vom Wasserlauf, eventuell sogar beseitigen des Wegs.
- Anlegen eines senkrechten Gitterzaunes (maximale Maschenweite 10 cm) zwischen Ufer und Weg.
- Steilheit der Uferböschung verringern.

- Anlegen eines künstlichen Biberbaus (wird von den Tieren aber nicht immer angenommen).

3.5.5 Finanzierung von Vorbeugemassnahmen

Eigentümer und andere Berechtigte, die vorbeugende Massnahmen ergreifen (Art. 31 JaG), können finanzielle Beiträge aus dem Fonds für das Wild bekommen (Art. 43 SchutzV). Die Beiträge bestehen aus 10 bis 50% der Kosten für das Schutzmaterial. Die Beiträge werden nur gewährt, wenn die Massnahmen vom Amt für Wald, Wild und Fischerei genehmigt wurden.

In den meisten Konfliktfällen ist die langfristig wirksamste und kostengünstigste Lösung die Ausweitung des Uferbereichs eines Wasserlaufs durch folgende Massnahmen:

- Extensivierte Bewirtschaftung des gewässernahen Bereichs. Dies wird auch durch die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes gefördert, indem solche ausgeschiedenen Zonen als Biodiversitätsförderflächen subventioniert werden.
- Projektierung einer Renaturierung, an deren Kosten sich Bund und Kanton zu 80 % beteiligen können. Weitere Informationen hierzu finden über folgenden Internetlink: http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/lacs_cours_eau.htm oder kontaktieren sie die Sektion Gewässer des Umweltschutzamts.

Weitere Vorbeugemassnahmen sind Aufgabe des Grundbesitzers oder des Verantwortlichen für den Unterhalt des Wasserlaufs. Allerdings besteht fallweise die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung durch interessierte Institutionen (Wasserbauunternehmen, Sektion Gewässer, Amt für Wald, Wild und Fischerei.

3.5.6 Ökologische Ausgleichszahlungen

Fast allen Konflikten zwischen Biberpräsenz und Landwirtschaft ist gemeinsam, dass die tiefere Ursache im Raummangel für die Fliessgewässer oder in einer nicht standortgerechten Ufervegetation liegt kann. Gemäss DZV müssen Biodiversitätsförderflächen 3.5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei Spezialkulturen und 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche ausmachen.

Im GSchG wird in Artikel 68 al. 5 festgehalten, dass Nutzflächen im Gewässerraum als Biodiversitätsförderflächen in Frage kommen. Dazu definiert Artikel 41a der zugehörigen Verordnung (GSchV) die Breite einer solchen Fläche. Ausserdem wird durch das Anlegen eines reich strukturierten Kraut- und Strauchstreifens mit einem Anteil von mindestens 50 % an Weichhölzern entlang eines Wasserlaufs der Frassdruck des Bibers auf Nutzpflanzen entscheidend gemindert.

Massnahme	Beschrieb	Wirkungs-dauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Schützen ganzer Felder	Installation eines Elektro-zauns (2–3 stromführende Drähte).	sofort, bis zur Ernte	Konflikt ist behoben. Biber lassen sich mit Elektrozäunen sehr gut von Feldern fernhalten.	Kann je nach Vegetation unterhaltsinten siv sein. Die ganze Parzelle muss eingezäunt werden.	Gering (Fr. 300–400.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Umwandeln von Acker- in Grünland	Umwandeln von Acker in möglichst extensiv genutztes Grünland.	dauerhaft	Konflikte werden langfristig vermindert.	Weniger produktive Kulturen.	Ertragsausfall durch weniger produktive Kulturen.	Finanzierung im Rahmen der DZV, für ökologischen Ausgleich.
Einzelbaum-schutz: Massnahme 1	Anbringen von mind. 1,2 m hohen Drahthosen aus Diagonalgeflecht.	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Kann je nach Standort störend sein fürs Auge.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum)	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Einzelbaum-schutz: Massnahme 2	Anstrich eines Schälschutzes (Wöbra) an Baumstamm.	dauerhaft (5-10 Jahre)	Konflikt ist behoben.	Muss fach-männisch aufgetragen werden.	Sehr gering (Fr. 10–20.–/Baum). Bei einem Baum mit 20–30 cm Durchmesser bis auf eine Höhe von 1,3 m: 400–600 g.	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Schützen ganzer Obstplanta-gen oder Waldstücke	Einzäunen ganzer Obstplan-tagen mit Fixzaun (Geflecht 30–40 cm in den Boden versenken, Pfostenabstand 2,5 m, Höhe 1,2 m).	dauerhaft	Konflikt ist behoben.	Wenn nicht die ganze Plantage eingezäunt wird, wird der Biber einen Eingang finden.	Je nach Grösse der Plantage sehr hoch (mehrere tausend Franken).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Breite, extensive Ufer- streifen nach Schlüsselkurve (Änderung GSchG).	Durch geeignete Baumarten-wahl das Ufer für den Biber gestalten: nahe Bereiche attraktive (Weichhölzer) und uferferne Bereiche unattraktive Gehölze (Esche, Schwarzer- le, Linde).	dauerhaft	Konflikt wird langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikte mit der Land- und Forstwirt-schaft.		Finanzierung im Rahmen der DZV für ökologischen Ausgleich oder über DZV-Projekte.

Tabelle 1: Massnahmen zum Schutz vor Frass an land- und forstwirtschaftlichen Kulturen (Angst 2010) und ihre Kosten. Die Materialkosten von 10-50 % werden vom Amt für Wald, Wild und Fischerei vergütet, sofern die Massnahme bewilligt wurde.

Massnahme	Beschrieb	Wirkungs-dauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Biberdamm regulieren: Massnahme 1 (siehe Kap. 3.6)	Der Damm wird auf die gewünschte Höhe reduziert und mit einem Elektrodraht auf der Dammkrone gesi-chert (Bild 1).	kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldpar-zellen nicht mehr vernässt.	Biber bauen meist an anderer Stelle neue Dämme. Der Konflikt wird damit meist verlagert.	Gering (Fr. 200–300.–).	
Biberdamm regulieren: Massnahme 2 (siehe Kap. 3.6)	Biberdamm ganz entfernen (Bild 3).	sehr kurzfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldparzellen nicht mehr vernässt.	Der Biber erneuert den Damm meist in der Folgenacht wieder. Massnahme muss ständig wiederholt werden, daher hoher Aufwand.	Im Einzelfall gering (< Fr. 1000.–). Als wiederholte Massnahme hoch.	
Biberdamm regulieren: Massnahme 3 (siehe Kap. 3.6)	Einbau eines künstlichen Abflusses in den Biberdamm (Bild 2).	kurz- bis mittelfristig	Schaden ist behoben. Drainagen ausserhalb des Wassers, Felder oder Waldpar-zellen nicht mehr vernässt.	Muss professionell ausgeführt werden, sonst verstopft der Biber den Durchlass jede Nacht. Je nach Situation unter-haltsintensiv.	Gering (Fr. 1000–2000.–).	10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Möglichst grosser Abstand zwischen Kulturland und Gewässer.	Breiter Uferstreifen nach Schlüsselkurve (extensiv bewirtschaftet, Aufwertung, Bestockung)	dauerhaft	Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraumes.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.		Finanzierung im Rahmen der DZV für ökologischen Ausgleich.
Grunderwerb bzw. Pacht von Flächen	In Fällen nicht abwendbarer Dauervernässung kann der Grunderwerb bzw. die Pacht von Flächen in Konflikt-bereichen oder der Abschluss von Verträgen bzw. die Flächenstilllegung in Frage kommen.	dauerhaft	Konflikt langfristig behoben.	Konflikt mit der Landwirtschaft.	Je nach Grösse der Fläche hoch bis sehr hoch.	
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (<Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	

Tabelle 2: Massnahmen zur Schadensbehebung bei Vernässung von Kultur- und Waldflächen sowie im Siedlungsraum (Angst 2010).

Massnahme	Beschrieb	Wirkungs-dauer	Vorteil	Nachteil	Kosten	Finanzierung
Eingebro-chenen Weg reparieren	Eingebrochener Biberbau wird aufgefüllt. Dadurch wird der Biberbau zerstört.	kurz- bis langfristig	Schaden wird behoben.	Der Biber gräbt meist an derselben Stelle wieder. Ev. wird Konflikt verlagert. Achtung: ist Hauptbau dadurch betroffen Gefahr für Biber. Nur unter Begleitung von Fachpersonen.	Gering bis hoch, je nach Schaden (Fr. 500 bis mehrere Tausend Franken).	Durch die Gemeinde
Möglichst grosser Abstand von Infrastruktur (hauptsächlich Strassen) vom Gewässer	Wege an Gewässern in einem Abstand von mind. 20 m oder ganz aufheben.	dauerhaft	Schäden werden langfristig reduziert.	Erhöhter Landbedarf und daher Konflikt mit der Landwirtschaft.	Sehr hoch (> Fr. 250/m)	
Installation eines Kunstbaus für den Biber	An der eingestürzten Stelle wird ein grosses Betonrohr als Wohnkammer für die Biber installiert.	dauerhaft	Der Schaden ist behoben. Die Biber nehmen diese Bauten sehr gut an.	Sehr lokale Wirkung. Allgemeine Grabaktivitäten des Bibers werden damit nicht beeinflusst.	Im Einzelfall gering (Fr. 2000–5000).	In manchen Fällen 10-50 % der Materialkosten durch Bund und Kanton.
Ufer vergittern	Böschung wird durch bauliche Massnahmen gefestigt (Drahtgitter oder Blockwurf). Ist bewilligungspflic htig (Kontakt: Gew)	dauerhaft	Biber können keine Bauten mehr anlegen. Konflikte werden langfristig reduziert oder behoben.	Die Konflikte werden auf andere Gewässerabschnitte verlagert. Sehr teuer. Kostet viel Geld und keine neuen Lebensräume werden geschaffen.	Sehr hoch (> 300 Franken pro Laufmeter).	
Uferböschung abflachen	Die Ufer werden abgeflacht, Neigung von mind. 1:3.	dauerhaft	Dies reduziert die Grabaktivität en des Bibers markant. Konflikte werden langfristig reduziert. Allgemeine Aufwertung des Lebensraums.	Erhöhter Landbedarf, daher Konflikte mit Landwirtschat.	Bedingt durch erhöhten Landbedarf sehr hoch.	Durch die Gemeinde; Massnahme in Hochwasser-schutz-Projekt integrieren
Biber entfernen	Biber wird gefangen und anderswo ausgesetzt oder getötet.	kurz- bis mittelfristig	Konflikt ist kurzfristig behoben.	Das frei gewordene Revier wird schnell wieder besetzt. Konflikt bleibt bestehen.	Im Einzelfall gering (< Fr. 2000). Als wiederholte Massnahme hoch.	Ist nur im Fall von schweren Schäden und Versagen aller Vorbeugemass-nahmen möglich

Tabelle 3: Massnahmen zur Schadensbehebung von beeinträchtigter Infrastruktur durch Grabaktivitäten des Bibers (Angst 2010).

Bild 1: Ein durch einen Biberdamm gelegtes Rohr ermöglicht den normalen Wasserabfluss. Ein Gitter rund um die Eingangsöffnung verhindert, dass der Biber die Öffnung verstopft. (Foto: WaldA).

Bild 2: Ein Elektrodraht oberhalb der Dammkrone verhindert, dass dieser Biberdamm höher gebaut wird als erwünscht. (Foto: E. Bürgy).

Bild 3: Das Entfernen eines Biberdamms ist bewilligungspflichtig. Die Massnahme ist oft nicht effizient, da die Biber kurz darauf einen neuen Damm bauen. (Foto: E. Bürgy).

Bild 4: Markierung eines eingestürzten Flurwegs. (Fotos: WaldA, E. Bürgy).

3.6 Eingriffe an Biber-Dämmen

3.6.1 Rechtliche Aspekte

Grundsätzlich liegt es in der Eigenverantwortung der Grundeigentümer und Bewirtschafter Präventionsmassnahmen gegen Biberschäden zu ergreifen (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.5). Das WaldA entscheidet und berät die Grundeigentümer und Bewirtschafter über mögliche und effiziente Massnahmen an Biberdämmen.

Eingriffe an einem Hauptdamm, an einem Nebendamm oder an einem Biberbau gelten als bedeutende Eingriffe am Lebensraum des Bibers, weshalb eine kantonale Bewilligung notwendig ist (Art. 18, NHG und Urteil 2C_1176/2013 vom 17. April 2015 des Bundesgerichts). Die Verfügung muss im Amtsblatt veröffentlicht (Art. 12b, NHG) oder den beschwerdeberechtigten Organisationen schriftlich mitgeteilt werden. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage.

Eingriffe an temporären Dämmen ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitten bedürfen keiner Verfügung (Konzept Biber Schweiz, Kap. 3.2.10).

Eingriffe an Biberbauten innerhalb von Schutzgebieten oder revitalisierten Gewässerabschnitten müssen einzeln verfügt werden, unabhängig der Damm-Kategorie.

3.6.2 Massnahmen an Biberdämmen und –bauen

Eingriffe an Biberdämmen und -bauen sind zulässig, sofern diese der Vermeidung erheblicher Schäden (Wald, landwirtschaftliche Kulturen, Infrastrukturanlagen, Siedlungsraum) oder einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dienen (Art. 12 Abs. 2 JSG).

Der Unterschied zwischen temporären Dämmen, Nebendämmen und Hauptdämmen ist auf der Internetseite www.biberfachstelle.ch genau definiert. Das Wichtigste ist nachfolgend aufgeführt.

Temporäre Dämme werden zur Erschliessung von saisonaler Sommer- und Herbstnahrung (Feldfrüchte) erstellt. Sie sind meist nicht sehr hoch oder stabil gebaut. Baumaterial sind oft Maisstängel und Erde. Oft befindet sich oberhalb eines temporären Damms ein Eingang zu einer Fluchtröhre in der Uferböschung. Für Eingriffe an temporären Dämmen (ausserhalb von Schutzgebieten und revitalisierten Gewässerabschnitte) bedarf es keiner Verfügung Ein Eingriff muss jedoch in jedem Fall vom Wildhüter bewilligt werden.

Nebendämme schützen keinen Erdbau und keine Biberburg. Sie sind ganzjährig Bestandteil eines Reviers und dienen z.B. dem Transport von Holz, der Erweiterung des Lebensraums, der Erschliessung von Nahrung. Baumaterial sind oft Äste und Steine. Sie können mit Hauptdämmen verwechselt werden. Eingriffe an Nebendämmen bedürfen einer Bewilligung des WaldA. Eine Verfügung kann für einen einzelnen Bau oder für eine Gewässerstrecke sowie für einen längeren Zeitraum erteilt werden.

Hauptdämme schützen einen bewohnten Biberbau vor ändernden Wasserständen. Der Wohnort der Tiere liegt oberhalb des Damms. Ist in einem Familienrevier nur ein Damm vorhanden, ist dies ein Hauptdamm. Massnahmen an Hauptdämmen werden einzeln verfügt.

Massnahmen an Biberbauen sind vom 1. April bis 31. Juli und während Kälteperioden möglichst zu unterlassen.

Massnahmen an Hauptdämmen dürfen nur sehr zurückhaltend bewilligt werden. Der Wasserstand darf nur soweit gesenkt werden, dass die Eingänge zu Bauen noch unter Wasser liegen. Hauptdämme werden nicht ganz entfernt, sondern höchstens etwas abgesenkt. Bei einer starken Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, dürfen jedoch auch Hauptdämme entfernt werden.

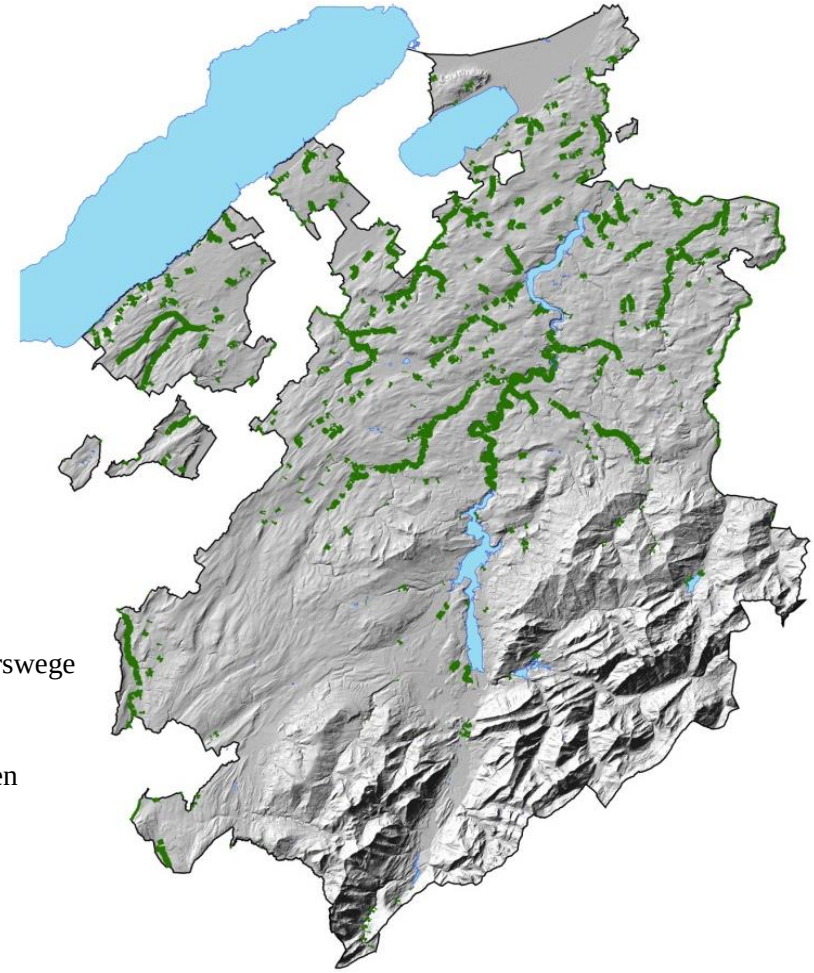
3.6.3 Bilden einer Arbeitsgruppe

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Gemeinden, der Wasserbauunternehmen, der Wildhut, des Amts für Landwirtschaft und der Sektion Gewässer des Amts für Umweltschutz wird gebildet um die Sektoren (Kanäle und andere Fliessgewässer) zu definieren, wo Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind. Falls nötig kann zur Unterstützung auch die Biberfachstelle des Bundes hinzugezogen werden. Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des WaldA.

3.7 Konfliktfreie Lebensräume

Ein konfliktfreier Lebensraum zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: ein schwaches Gefälle (weniger als 33%), lockere Ufer von 10 bis 20 Metern Breite, welche nur extensiv bewirtschaftet werden, ein geeignetes, eine Uferbestockung (50 bis 100 Aren/Lebensraum) mit 30% bis 50% Weichholz, keine Strassen oder Wege entlang der Ufer, keine landwirtschaftliche, entwässerte und intensiv bewirtschaftete Nutzungsflächen in Wassernähe.

Unter diesen Bedingungen kann der Biber graben, Dämme bauen, und sich ernähren ohne zu stören. Einige Fliessgewässer des Kantons weisen gewisse der oben erwähnten Eigenschaften auf (Karte 3).

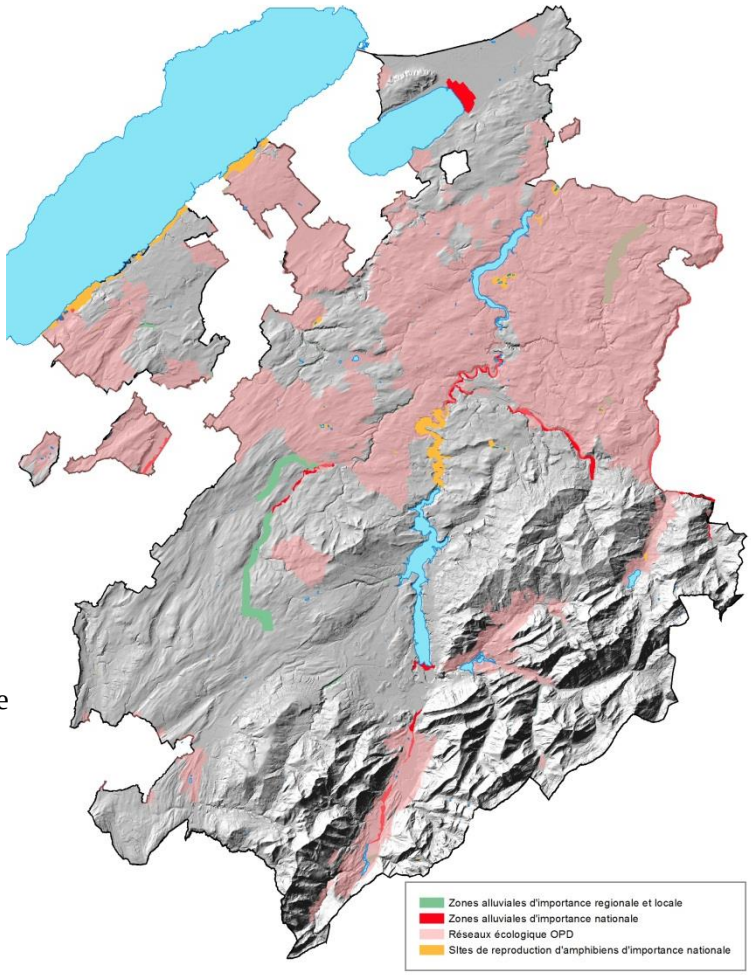


Karte 3: Fliessgewässer (ohne Verkehrswege und ohne Drainage-Probleme), deren Besiedlung durch den Biber kaum zu Konflikten mit menschlichen Aktivitäten führen wird (Angst 2009).

Die meisten Gewässer müssten vorgängig aufgewertet werden, bevor sie konfliktfrei Biber beherbergen können. Manche Gebiete sind aber bereits jetzt als Biberlebensraum geeignet.

Lebensräume, in denen eine Wiederbesiedlung durch Biber kaum Konflikte hervorrufen dürfte (siehe auch Karte 4):

- Auengebiete von nationaler und kantonaler Bedeutung,
- Naturschutzgebiete,
- frühere Auengebiete (Altarme und trockengefallene Auen nach Wiederbewässerung,
- Feuchtwälder und Waldgräben (Biber können die Ökologie eines Waldes durch ihre Aktivitäten verändern und so zu artenreichen Biotopen beitragen),
- Gewisse Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung,
- Fliessgewässer in einem ökologischen Vernetzungsprojekt (DZV) (Uferböschungen werden auf einer Breite von 10-15 m nur extensiv genutzt, um eine Pufferzone zur Kulturfläche zu schaffen),
- Fliessgewässer ohne benachbarte Infrastruktureinrichtungen (Strassen, Wege, ...), wo kein Risiko von Überschwemmungsschäden besteht,



Karte 4: Inventare der Auengebiete und Amphibienlaichgewässer von nationaler Bedeutung. In diesen Lebensräumen führt die Anwesenheit des Bibers meist zu keinen Problemen. Gemeinden, die an Vernetzungsprojekten (DZV) beteiligt sind, sind farbig hervorgehoben.

- Wasserläufe ausserhalb des Landwirtschaftsgebiets (keine Entwässerungskanäle von Verstopfung betroffen) und mit weniger als 33 % Gefälle der Uferböschungen.

Eine Unterscheidung in Gewässerabschnitte, wo Biber willkommen sind und solche, in denen sie unerwünscht sind, wird der Realität nicht gerecht, da sich Biber nicht an solche Definitionen halten. Oftmals werden gerade Gebiete mit hohem Konfliktpotential besiedelt, vor allem im Mittelland, wo sich die Ufer so mancher Gewässer für unterirdische Biberbaue eignen und auch Nahrung im Überfluss vorhanden ist. Häufig wird die Präsenz des Bibers erst durch entstandene Schäden bemerkt. Das Bestimmen von Gebieten, in denen Biber nicht toleriert werden, reduziert weder die Anzahl künftiger Konflikte, noch lassen sich so Kosten für allfällige Vorbeuge- oder Reparaturmassnahmen sparen.

Hingegen kann das WaldA Gebiete bestimmen, in denen das Entfernen von Biberdämmen erlaubt werden kann.

3.8 Koordination und Synergien

Bei allen Projekten, die zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Bibern beitragen sollen, müssen die Ansprüche der Tiere mitberücksichtigt werden. Dabei kann es aber zu interessanten Synergieeffekten kommen, dies gilt besonders in folgenden Bereichen:

- Gewässerunterhalt
- Naturschutz
- Gewässerschutz
- Ausbau Wasserkraft
- Land- und forstwirtschaftliche Planungen
- DZV-Projekte und Konzepte zur Entwicklung des Landwirtschaftsraums
- Revisionen von Bauland-Zonen im Zuge von lokalen Raumplanungsrevisionen der Gemeinden

3.9 Eingriffe auf den Biberbestand

Der Biber ist geschützt. Das Jagdgesetz (Art. 12, Abs. 2 JSG) sowie die Jagdverordnung (Art. 10, Abs. 5, JSV) sehen aber die Möglichkeit vor, einzelne Individuen zu entnehmen, sofern sie trotz Umsetzung von Massnahmen zur Schadenverhütung erheblichen Schaden anrichten.

Auf Antrag des Kantons ist das BAFU befugt, gemäss den Kriterien, welche im "Konzept Biber Schweiz" aufgelistet sind, eine Bewilligung zur Entnahme eines Tieres auszustellen. Ein solcher Entscheid unterliegt dem Beschwerderecht (Art. 12b, NHG). Die Verfügung muss im Bundesblatt und im kantonalen Publikationsorgan veröffentlicht oder den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen schriftlich mitgeteilt werden.

Ein Antrag des Kantons Freiburg zur Entfernung eines Bibers enthält Angaben zu Art und Umfang der verursachten Schäden, zu den erfolgten Präventionsmassnahmen sowie zum vorgesehenen Eingriff (Fang, Umsiedlung und im Falle eines Abschusses: Begründung, weshalb Fang oder Umsiedlung eines Individuums nicht möglich sind). Fang oder Abschuss eines Bibers sind nur kurzfristig wirksame Massnahmen, weil die frei gewordenen Lebensräume oft durch neue Ankömmlinge besetzt werden. Andererseits ermöglicht das Entfernen eines Tieres den zuständigen Stellen die Umsetzung von langfristigen Lösungen. Unter gewissen Umständen ist die Entnahme eines Bibers sogar die einzig erfolgversprechende Massnahme zur Bewältigung eines Konfliktes. So können z.B. Tiere in menschlichen Wohngebieten auftreten und dort Schaden verursachen oder sie suchen sich Gegenden aus, wo der Raum eines Wasserlaufs nicht weiter verbreitert werden kann. Gleiches gilt in Fällen, wo die Grabtätigkeit des Bibers Hochwasserschutzanlagen beschädigt. Allerdings besteht die Gefahr, dass sich solche Wegfangaktionen inskünftig wiederholen werden, was langfristige Anstrengungen und Kosten zur Folge hat. Fang und Umsiedlung eines Bibers sind nur unter den folgenden beiden Bedingungen sinnvoll: 1) Parallel zur Entfernung des Tieres ist eine Renaturierung des betroffenen Gewässers vorgesehen, damit für künftige Neubesiedlungen genügend geeigneter Lebensraum vorhanden sein wird; 2) das neue Wohngebiet ist theoretisch schon besiedelbar und es sind dort keine Konflikte zu erwarten. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, so ist ein Abschuss einer wenig Erfolg versprechenden Umsiedlung vorzuziehen. Das Aussetzen von Bibern in

Gebieten, die aufgrund von unüberwindbaren Hindernissen kaum oder gar nicht wiederbesiedelt werden können, ist keine sinnvolle Lösung, da Tiere in solchen Gegenden geographisch und genetisch isoliert bleiben würden. Auch das Wiedereinbürgern von Bibern an Gewässern, deren ökologischer Zustand noch nicht den Ansprüchen und dem Platzbedarf der Tiere genügt, ist abzulehnen, da Konflikte vorprogrammiert wären. Ein Problem wäre so nur verschoben, nicht gelöst.

Vor einem allfälligen Entscheid zur Entnahme eines Bibers, wird die Arbeitsgruppe (s. Kap. 3.6), die definiert, in welchen Sektoren Eingriffe an sekundären Biberdämmen notwendig sind, konsultiert.

4 Schutz und Förderung des Bibers

Auch wenn der Bestand des Bibers stetig zugenommen hat, sind nach wie vor besondere Anstrengungen zum Schutz der Art nötig. Die Grösse der freiburger Population ist noch relativ gering, in manchen Regionen werden die Nebenflüsse nur zögerlich besiedelt, viele Gewässer genügen den Ansprüchen der Tiere nicht und häufig werden Biber auch Opfer des Strassenverkehrs.

4.1 Renaturierung von Fliessgewässern und Gewässerraum

Für seine Aktivitäten braucht der Biber nur einen sehr schmalen Streifen Uferland entlang der Flüsse. Eine Zone von 10 bis 20 m Breite oder die Sicherung des Gewässerraums reicht bereits, um fast jeglichen Konflikt mit dem Menschen zu vermeiden.

Die Sicherung des Gewässerraums an den Fliessgewässern verfolgt folgende Ziele:

- Schutz vor Hochwasser;
- Erfüllen der Funktion als Lebensraum;
- Zurverfügungstellung von Erholungsraum für Menschen;
- Verbesserung der Landschafts-Qualität;
- Verringerung des Eintrags an Dünger und Pestiziden.

Das neue Gewässerschutzgesetz (GschG) und seiner Verordnung (GSchV) sehen mehr Raum für Gewässer vor. Die Änderungen sollen eine Revitalisierung der Gewässer, die Reduktion der schädlichen Effekte der Schleusen unterhalb der Wasserkraftwerke, die Reaktivierung des Geschiebehaushalts und die Entfernung der Hindernisse für die Fischwanderungen bewirken. Die Kantone erhalten so konkrete Instrumente, die es ihnen erlauben, einen naturnahen Zustand der Fliessgewässer wieder herzustellen. In Zukunft müssen die Kantone den Gewässerraum abgrenzen und sicherstellen, dass dieser bei den Richt- und Nutzungsplänen berücksichtigt wird. Diese Uferzonen dürfen nur extensiv bebaut und bewirtschaftet werden. Ausserdem sind die Kantone verpflichtet, Revitalisierungsprogramme auszuarbeiten und diese in die Tat umzusetzen. Der Bund fordert von den Kantonen, dass diese in den nächsten 80 Jahren prioritär 4000 km Fliessgewässer revitalisieren. Für die Umsetzung sind die Gemeinden zuständig. Diese Massnahmen werden bis zu einer Höhe von 65% (ungefähr 40 Millionen Franken pro Jahr) mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert, dies im Rahmen von vierjährigen Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Diese umfassenden Massnahmen erlauben es in Zukunft, Konflikte in vielen Fällen nachhaltig zu lösen.

4.2 Ufervegetation

Im Kanton Freiburg sind die Ufer mehrerer Fliessgewässer in einem relativ ursprünglichen Zustand, wie zum Beispiel die Glane, die Neirigue, die Sonnaz, die Kleine Saane, die Kleine Glane, der Bainoz, die Lembe und die Arbogne. Trotzdem stellen diese keine idealen Lebensräume für den Biber dar, da sie eine unzureichende und nicht angepasste Ufervegetation aufweisen. Oft ist die Vegetation auf einen schmalen Streifen entlang des Wasserlaufs beschränkt, und die dominierenden Baumarten sind Eschen, Eichen, Ahorne, Buchen, Fichten und manchmal Haselsträucher, nur selten jedoch Weichhölzer, wie zum Beispiel Pappel und Weide, auf die der Biber angewiesen ist. Ohne aktive Förderung dieser Pionier-Baumarten, werden potentielle Lebensräume vom Biber kaum genutzt, ausser allenfalls von Jungtieren auf der Suche nach einem eigenen Revier. Jungtiere werden sich dort von den benachbarten landwirtschaftlichen Kulturen ernähren, was Konflikte zur Folge hat.

Beispiele im Kanton Freiburg:

Bild 5: Die ökomorphologische Struktur der Taverna in Schmitten wäre für den Biber geeignet, die Ufervegetation ist jedoch nicht standortgerecht und nicht ausreichend (Angst 2009).

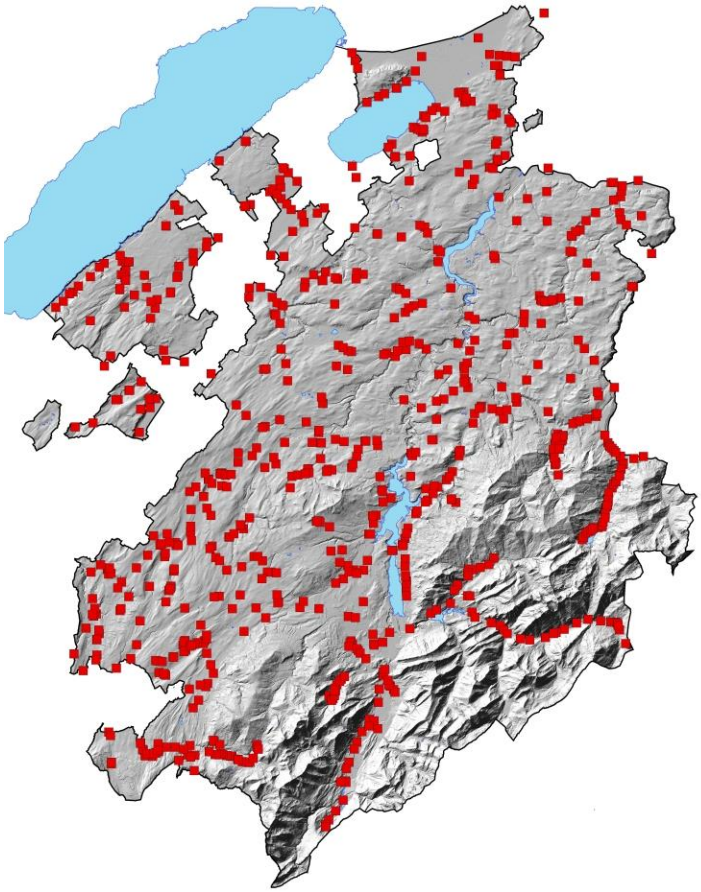
Bild 6: Die Saane bei Hauterive ist für Biber geeignet. Weiden, Erlen und Pappeln wären aber hier als Ufervegetation wesentlich geeigneter als Fichten (Angst 2009).

4.3 Vernetzung der Populationen und Förderung der weiteren Ausbreitung

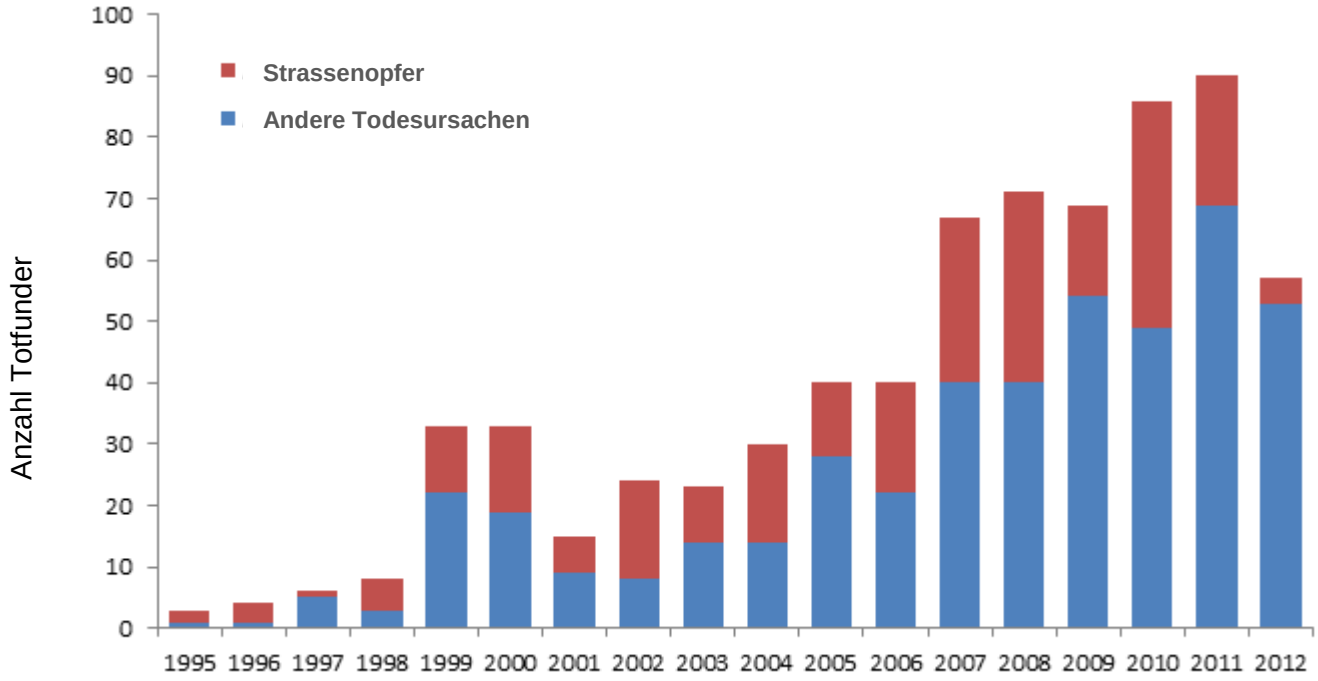
Ein Faktor, der den Erhalt einer Tierart beeinträchtigen kann, ist die räumliche Isolierung ihrer Populationen. Damit die Biberpopulation langfristig überleben kann, müssen die einzelnen Teilpopulationen miteinander in Verbindung stehen. Deshalb ist es wichtig, dass die Hindernisse für eine solche Vernetzung bekannt sind und wenn möglich entfernt werden.

Im Kanton Freiburg sind es in erster Linie Staumauern (von Wasserkraftwerken) und Querbauwerke in Gewässern (z.B. Schwellen), welche die Verbindung von Biberpopulationen behindern. Wird ein Biber mit einem solchen Hindernis konfrontiert, so verlässt er das Gewässer, versucht das Bauwerk auf dem Landweg zu umgehen und setzt sich dadurch den Gefahren des Strassenverkehrs aus. In der Schweiz sind Unfälle im Strassenverkehr die häufigste Todesursache von tot aufgefundenen Bibern (Grafik 1). Die Kombination eines unüberwindbaren Hindernisses mit einer viel befahrenen Strasse ist eine grosse Gefahrenquelle, die erkannt und durch einfache Massnahmen auch beseitigt werden sollte. Mögliche Lösungen sind das Installieren von Biberrampen (Bild 7), das Platzieren von grossen Steinen am Rand eines Fliessgewässers, das Schaffen von speziellen Durchlässen (oder für Biber modifizierte Fischleitern) sowie das Anlegen von Umleitungskanälen. Alle Fliessgewässer, die als Tunnel unter vielbefahrenen Strassen (Klassen 1 und 2, siehe Karte 5) verlaufen, sowie alle für Biber unüberwindlichen Hindernisse sind in einem Inventar zu erfassen. Danach können Vorschläge zur Entschärfung solcher Objekte erarbeitet werden. Von entsprechenden Massnahmen werden häufig auch wandernde Fischarten profitieren.

Ausserdem sollte man, wo immer eine solche Möglichkeit besteht, entlang von stark verbauten Flussufern Trittsteinhabitate schaffen und eingedolte Gewässerabschnitten wieder einen oberirdischen Verlauf ermöglichen (Art. 38, GSchG).

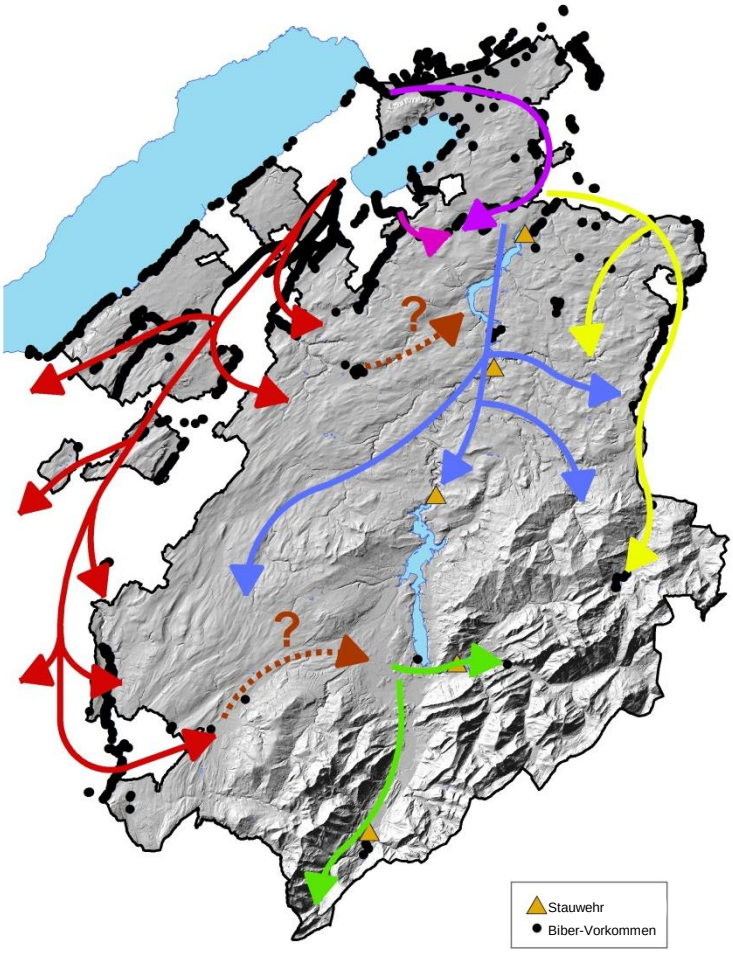


Karte 5: Die roten Vierecke bezeichnen Unterführungen von Gewässern unter stark befahrenen Strassen (Klassen 1 und 2). Befindet sich bei einer dieser Querung eine Schwelle, die Biber nicht überwinden können, besteht die Gefahr, dass Biber auf der Strasse überfahren werden, wenn sie das Gewässer verlassen müssen (Angst 2009).



Grafik 1: Durch die Kantone gemeldete Todesfälle von Bibern zwischen 1995 et 2012.

Bild 7: Diese 40 cm hohe Schwelle am Hauptkanal im Seeland war für den Biber unüberwindbar. Fünf Biber wurden oberhalb des Tunnels auf der Strasse überfahren. Nach der Installation der links auf dem Bild sichtbaren Rampe, kam es zu keinen Unfällen mehr (Angst 2009).



Karte 6: Reelle und mögliche Ausbreitung des Bibers im Kanton Freiburg (verändert nach Angst 2009). Die schwarzen Punkte stellen Biber-Vorkommen dar.

Prioritäre Massnahmen nach Einzugsgebiet:

1. Murtensee

Ausbau von konfliktfreien Lebensräumen entlang der Nebenflüsse der Broye, wo sich bereits Biber angesiedelt haben. Da die Broye durch die Kantone Freiburg und Waadt fliesst, ist eine interkantonale Koordination notwendig. An der Arbogne (vor allem am Oberlauf bei Grandsivaz) und an der Lambe besteht noch ein grosses Besiedlungspotenzial. Bemerkenswert sind Beobachtungen von Bibern, die das Gebiet zwischen der Echelles (Nebenbach des Chandon) und der Bibera durchwandert haben.

2. Sense

Die Senseschlucht gehört zu den Auen von nationaler Bedeutung (Karte 4). Mit Ausnahme der Schwellen oberhalb von Zollhaus sind kaum Hindernisse vorhanden. Dieses Gebiet eignet sich daher sehr als Lebensraum für den Biber. An vielen Stellen ist allerdings die Wassertiefe nicht ausreichend. Auch die Taverna besitzt aufgrund ihrer passenden ökomorphologischen Struktur ein grosses Besiedlungspotenzial. Sense und Taverna gehören zu einem ökologischen Vernetzungsprojekt (DZV). Es käme dem Biber entgegen, wenn im Zuge dieses Projektes die Böschungen entlang der Taverna verbreitert und die Ufervegetation standortgerecht angepasst würden (Bild 5).

3. Saane oberhalb des Schiffenensees

Viele Gewässer (Sonnaz, Glane, Neirigue, Saane) dieses Einzugsgebietes besitzen schon Lebensräume mit gutem Potenzial. Allerdings ist die Staumauer des Schiffenensees für Biber praktisch unpassierbar oder nur über einen grossen Umweg mit hohem Unfallrisiko auf der Kantonsstrasse zwischen Düdingen und Murten. Der Bau eines Umleitungsbachs wäre auch für Fische ein Gewinn. Der Oberlauf der Sonnaz ist bereits durch Biber besiedelt worden, die vermutlich von der Arbogne her eingewandert sind. Es ist gut möglich, dass Biber früher oder später über die Sonnaz an den Schiffenensee vorstossen werden.

4. Saane oberhalb des Greyerzersees

Diese Region ist durch die Staumauer von Rossens von den anderen Gebieten abgetrennt und bislang mit zwei Ausnahmen (1 Individuum im Lac de Lessoc, 1 Individuum an der Saanemündung in den Greyerzersee) noch nie von Bibern wiederbesiedelt worden. Insgesamt sind in der Gegend nur wenige geeignete Biberhabitate vorhanden, weshalb sie nicht höchste Priorität hat.

5 Monitoring

Um die Dokumentation der Verbreitung und Bestandsveränderung des Bibers im Kanton Freiburg fortzuführen, wird jeder Hinweis auf Vorkommen der Art in einer Datenbank gespeichert.

Beobachtungen von Bibern oder Biberspuren werden beim Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna (SZKF) zentralisiert. Die Wildhüter teilen ihre Beobachtungen von Biberspuren in neuen Territorien entweder dem SZKF oder der Zentrale des WALDA mit, die sie ans SZKF weiterleitet. Alle Leute sind gebeten, allfällige Beobachtungen von lebenden oder toten Individuen, angenagten Baumstämmen, Dämmen, Erdbauten, Biberbauen oder andere Biberspuren entweder dem Wildhüter der Region mitzuteilen oder sich damit an die folgende Adresse zu wenden:

Biberfachstelle / SZKF
Passage Max. de Meuron 6
2000 Neuenburg
Tel. 032 725 70 23
www.biberfachstelle.ch

Biber-Beobachtungen können auch direkt auf Internet erfasst werden:

http://www.cscf.ch/cscf/de/home/datenverwaltung/webfauna.html

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei erarbeitet in regelmässigen Abständen Synthesen über Veränderungen des Bestands und der Verbreitung des Bibers im Kanton Freiburg.

6 Information

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei informiert in regelmässigen Abständen über seine Internetseite und über die Medien Landwirte, Gemeinden, Waldbesitzer und die Öffentlichkeit über die Biologie und Ökologie des Bibers, seine Bestandsentwicklung im Kanton Freiburg und mögliche Präventiv- und Schutzmassnahmen.

Sollte der Biber in einer neuen Region auftauchen und viele gut sichtbare Spuren hinterlassen, so informiert der Wildhüter die betroffenen Bewirtschafter der Gegend über das Vorgehen bei allfälligen zukünftigen Problemen.

Ein Informationsblatt, in der die häufigsten Fragen zur Vermeidung und Vergütung von Schäden beantwortet werden, steht bei den Wildhütern und auf der Internetseite des Amts für Wald, Wild und Fischerei zur Verfügung.

7 Erwähnte Literatur

Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.

Angst, C. (2010): Vivre avec le castor, recensement national de 2008. Connaissance de l'environnement no 1008. OFEV, Berne & CSCF, Neuchâtel.

Angst, C. (2014): Revitalisation de cours d'eau: le castor est notre allié. Guide pratique. Connaissance de l'environnement no 1417. OFEV, Berne.

Bayerisches Landesamt für Umwelt (2009): Artenvielfalt im Biberrevier - Wildnis in Bayern.

Dalbeck L., Lüscher B., Ohlhoff D. (2007): Beaver ponds as habitat of amphibian communities in a central European highland. Amphibia-Reptilia 28: 493-501.

Kemp, P.S. et al. (2010): A critical review of the effects of beavers upon fish and fish stocks. Scottish Natural Heritage Commissioned Report 349.

Kemp, P.S. et al. (2011): Qualitative and quantitative effects of reintroduced beavers on stream fish. Fish and Fisheries, DOI: 10.1111/j.1467-2979.2011.00421.x

Messlinger U. (2006): Monitoring von Biberrevieren in Westmittelfranken. Naturschutzplanung und ökologische Studien, Flachslanden.

OFEFP (1994): Liste rouge des espèces animales menacées de Suisse. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.

OFEV (2011): Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne.

OFEV (2016): Plan Castor Suisse. OFEV, Berne.

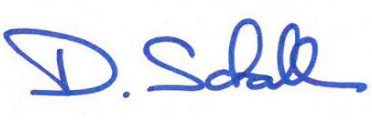
Rosell F., Bozser O., Collen P., Parker H. (2005): Ecological impact of beavers *Castor fiber* and *Castor canadensis* and their ability to modify ecosystems. Mammal Rev. 35 (3/4): 248-276.

UICN (2001). Catégories et critères de l'UICN pour la Liste Rouge: Version 3.1. Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.

Zahner V., Schmidbauer M., Schwab G. (2009) (2ème éd): Der Biber – die Rückkehr der Burgherren. Buch-und Kunst-Verlag Oberpfalz, Amberg.

Inkrafttreten

Das Konzept Biber Freiburg wurde im Februar 2017 aktualisiert und am 30. März 2017 von der ILFD angenommen. Es wird bei Bedarf geprüft und neuen Kenntnissen und Erfahrungen angepasst.



Dominique Schaller
Amtsvorsteher

Marie Garnier
Staatsrätin, Direktorin

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen zum Biber- und Gewässerschutz

Biber

Der Biber steht in der Schweiz seit 1962 unter gesetzlichem Schutz (Berner Konvention; Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG, Art. 2 und 7). Auch sein Lebensraum wird durch verschiedene Gesetze auf der Ebene des Bundes (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Art. 18; Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung, Art. 21; Bundesgesetz über den Wasserbau, Art. 4; Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 3 und 17) und des Kantons (Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume, Art. 9 und 10 JaG) geschützt. Die Bestimmungen zu Schutz, Abschuss oder Fang dieser Tierart sowie die Prävention und die Entschädigung von Schäden werden in der eidgenössischen Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV), in den Art. 31 und 33 des JaG und im Art. 25 der kantonalen Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV) geregelt.

Seit 1994 wird der Biber in der Roten Liste (BUWAL 1994) in der Kategorie der vom Aussterben bedrohten Arten (*critically endangered CR*, IUCN 2001) geführt. Seither hat sich seine Situation allerdings markant verbessert. Die Rote Liste wird zurzeit revidiert, so dass der Biber möglicherweise bald als verletzlich (*vulnerable VU*) eingestuft wird. Dennoch bleibt der Biber in der Schweiz eine prioritäre Tierart (BAFU 2011), da seine Bestände immer noch bedroht sind und daher erhalten und gefördert werden sollen, damit langfristig überlebensfähige Kernpopulationen entstehen.

Gewässerschutz

Die schweizerische Politik in Sachen Gewässerschutz und die 2011 erfolgten Änderungen des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) streben den Erhalt oder die Wiederherstellung des natürlichen Zustandes unserer Fliessgewässer und Seeufer an, insbesondere mittels Sicherung des Gewässerraums, Renaturierungen und der Verringerung des ökologischen Einflusses von Wasserkraftwerken. Natürlichere Gewässer sind das erklärte langfristige Ziel des Bundes. Das Renaturierungsprogramm besteht aus 3 Teilen:

- Ausweiten des Gewässerraums. Bis 2018 müssen die Kantone die dafür vorgesehenen Flächen ausweisen. In diesen Zonen sind nur noch extensive Nutzungsformen (Biodiversitätsförderflächen) und keine neuen Gebäude und andere Infrastrukturanlagen mehr vorgesehen.
- Revitalisierung der Fliessgewässer. Diese Massnahmen tragen zur Schaffung möglichst natürlicher Lebensräume bei. Die Kantone haben bis Ende 2014 Renaturierungspläne ausgearbeitet. Die Gemeinden sind für die Umsetzung der Massnahmen zuständig (GewGund GewR). Die Kosten werden zu 35% bis 80% vom Bund übernommen.
- Verringern der negativen Effekte, die durch die Wasserkraftnutzung entstehen (auf Geschiebetransport, auf Fischwanderung und Schwall-Sunk-Betrieb).

Parallel zu diesen Änderungen auf Bundesebene hat der Kanton Freiburg das kantonale Gewässerschutzgesetz (GewG mit der dazugehörigen Verordnung GewR) erarbeitet. Darin ist ein ganzheitlicher Ansatz des Gewässerschutzes auf regionalem Niveau (Einzugsgebiete) vorgesehen. Das GewG regelt die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Auf Kantonsebene ist für die Gewässerbewirtschaftung die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zuständig. Innerhalb dieser Direktion ist das Amt für Umwelt die für den Gewässerschutz zuständige Fachstelle, während das Tiefbauamt für Wasserbau an Fliessgewässern und Seen, die Wasserentnahme aus Oberflächengewässern, die Sicherstellung angemessener Restwassermengen und für die Wasserbaupolizei verantwortlich ist. Die Gemeinden kümmern sich um die Bereiche, welche ihnen durch das GSchG bzw. dessen Reglement und durch den Richtplan des Einzugsgebietes aufgetragen wurden. So fallen beispielsweise Wasserbau (Hochwasserschutz, Revitalisierungen) und Unterhalt der Fliessgewässer in ihren Zuständigkeitsbereich. Diese Arbeiten werden jedoch von Bund und Kanton subventioniert.

Anhang 2: Vom Biber bewohnte Gewässer im Kanton Freiburg (Frühling 2017)

Seebezirk

- Ufer des Murtensees
- Chablais
- Broyekanal
- Bibera
- Grand Canal
- Dybach
- Galmizkanal
- Cordastbach
- Hubelbach
- Brand
- Murten, Oberi Müli
- Murten, Rugangbach
- Aegelseegraben
- Löwenbergbach
- Riau des Echelles
- Chandon
- Auried in Kleinbösingen
- Saane, unterhalb Schiffenensee

Broyebezirk

- Ufer des Neuenburgersees
- Broye
- Petite Glâne
- Arbogne
- Ruisseau de l'Hôpital in Domdidier
- Ruisseau du Motélon
- Riau de Coppet
- Arignon
- Bainoz
- Riau du Moulin
- Lembe (Lembaz)

Saanebezirk

- Lac de Seedorf
- Freiburg, Petit-Windig & Motta

Sensebezirk

- Saane, unterhalb Schiffenensee
- Richterwilbach
- Bundtelsbach
- Taverna und Franislismoos
- Sense
- Feldbach, Rebacher
- Schwarzsee (grenzt an Greyerzbezirk)
- Ledäubach, Überstorf

Glanebezirk

- Broye
- Parimbot

Vivisbachbezirk

- Broye jusqu'à la source
- Biorde
- Le Corbéron (grenzt an Kanton Waadt)
- Mionne
-

Greyerzbezirk

- Lac de Lessoc
- Jogne à Charmey
- Sionge
- Schwarzsee (grenzt an Sensebezirk)

Anhang 3: Nützliche Adressen und Dokumente

Die Biberfachstelle des BAFU ist eine Beratungs- und Koordinationsstelle für Biberfragen. Ihre Internetseite www.biberfachstelle.ch informiert über alle Aspekte des Zusammenlebens mit dem Biber.

Biberfachstelle, Passage Max. de Meuron 6, 2000 Neuenburg
Tel: 032 725 70 23
e-mail: christof.angst@unine.ch

Zwei weitere Organisationen setzen sich für den Schutz des Bibers in der Westschweiz ein: Pro Natura (www.pronatura.ch/hallobiber) und Beaverwatch (www.beaverwatch.ch).

Unter Anderen dienten vor allem folgende Dokumente als Grundlage für das vorliegende Konzept:

- Angst, C. (2009): Strategie Biber im Kanton Freiburg. Bericht z.H. des WaldA.
- Angst, C. (2010): Mit dem Biber leben - Bestandserhebung 2008. Umwelt-Wissen, Nr. 1008. BAFU, Bern & SZKF, Neuenburg.

Anhang 4: Abkürzungen

AfU: Umweltschutzamt

BAFU: Bundesamt für Umwelt

DZV: Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft

Gew: Sektion Gewässer des Umweltschutzamts

GewG: Kantonales Gewässergesetz

GewR: Kantonales Gewässerreglement

GSchG: Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

GSchV: Gewässerschutzverordnung

ILFD: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

JaG: Kantonales Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

JSG: Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

JSV: Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

LwA: Amt für Landwirtschaft

NHG: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

RUBD: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion

SchutzV: Kantonale Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume

SZKF: Schweizer Zentrum für die Kartographie der Fauna

WALDA: Amt für Wald, Wild und Fischerei