

NETZWERK
RAUMPLANUNG
AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE

Fachtagung «5 Jahre RPG1 – eine Bilanz» Bern, 26.4.2019, 13:30 – 17:15 Uhr

Zusammenfassungen der Referate

Wir ziehen Bilanz - Resultate in der Übersicht:

Monika Zumbrunn, Geschäftsführerin Netzwerk Raumplanung

Das Netzwerk Raumplanung hat drei Bereiche unter die Lupe genommen. Bei der Mehrwertabgabe zeigt sich, dass viele Kantone eine bescheidene oder gar minimalistische Einführung gewählt haben – insbesondere bei den Vorgaben für Neueinzonungen. Das Instrumentarium, das die Kantone den Gemeinden für die Baulandmobilisierung zur Verfügung stellen, ist hingegen sehr erfreulich. Die Gesamtschau über die kantonalen Richtpläne weist darauf hin, dass die Mehrheit der Kantone ein räumlich-strategisches Instrument geschaffen hat, um die RPG1-Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu erreichen. Dennoch findet das Wachstum nach wie vor auch auf den wertvollsten Böden statt, insbesondere auch auf den Fruchtfolgeflächen.

Einschätzung der Resultate aus Sicht des Landschafts- und Naturschutzes:

Dr. Urs Leugger-Eggimann, Zentralsekretär Pro Natura

Der Zustand der naturnahen Lebensräume und der Biodiversität in der Schweiz ist alarmierend. Fast ein Drittel aller Pflanzen- und Tierarten ist vom Aussterben bedroht. Die 2014 in Kraft gesetzte erste Revision des Raumplanungsgesetzes war ein erster Schritt, um dieser bedenklichen Entwicklung entgegenzuwirken – und sie hat Wirkung gezeigt: Die weitere Ausdehnung des Siedlungsgebietes konnte gebremst und die Bauzonenfläche eingefroren werden; die Idee der Verdichtung hat Eingang in die Köpfe von Planern und Politikerinnen gefunden. Aber es bleibt noch viel zu tun. Die Natur braucht mehr Raum, im Innern der Siedlungen wie auch ausserhalb, die Biodiversität muss sich entfalten können. Die Mittel, welche über die Mehrwertabgabe erhoben werden, müssen explizit auch der Natur zugute kommen – und damit dem Wohlergehen von uns allen.

Einschätzung der Resultate aus Sicht der Landwirtschaft:

Loïc Bardet, Direktor AGORA (Dachorganisation Westschweizer Bauernverbände)

Ausgehend von der Bundesgesetzgebung obliegt es den Kantonen und Gemeinden, das RPG umzusetzen. Die Kantone verfügen dazu über verschiedene Instrumente wie die kantonalen Richtpläne, die Genehmigung der Gemeindeplanungen und die Einführung einer Mehrwertabgabe. Letztere dient dazu, bestimmte Rückzonungen zu kompensieren. Es fehlt jedoch an finanziellen Mitteln, da die Kantone mehrheitlich den Mindestsatz von 20 Prozent wählen und die meisten sich darauf konzentrieren, die Bauzonen zu verringern. Dies verlangsamt den Prozess der Rückzonung in die Landwirtschaftszone und infolgedessen hat sich die Verstädterung in gewissen Regionen sogar beschleunigt. Die Landwirtschaftsorganisationen sorgen sich ausserdem um den Erhalt der Fruchtfolgeflächen. Deren Zuteilung ist in der Hälfte der Kantone problematisch. Die Szenarien eines bedeutenden Bevölkerungswachstums in zahlreichen Kantonen lassen zudem einen grossen Druck auf die landwirtschaftlichen Zonen befürchten.

Das Netzwerks Raumplanung fordert,

1. ... die Kantone auf, ihre Wachstumsannahmen an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung anzupassen: Siedlungsgebiet und Bauzonen sind mit der gebotenen Zurückhaltung festzulegen.
2. ... eine konsequente Rückzonung überdimensionierter Bauzonen.
3. ... eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen.
4. ... dass für Rückzonungen und Innenentwicklung genügend finanzielle Mittel bereitgestellt werden: Sollten die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe nicht ausreichen, müssen die Kantone die notwendigen Mittel vorfinanzieren und die Regelungen zur Mehrwertabgabe nochmals anpassen.
5. ... dass die Kantone den Schutz des Kulturlandes deutlich verstärken.
6. ... dass die Kantone qualitative Aspekte wie Bodenqualität oder Bodenfunktionen stärker berücksichtigen und so früh wie möglich in ihre Entscheidungsprozesse miteinbeziehen.
7. ...dass der Bund die Umsetzung der verschärften raumplanerischen Vorgaben in den Kantonen überwacht und Verstösse sanktioniert. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf denjenigen Kantonen, deren RPG1-Umsetzungsmassnahmen am absoluten Minimum liegen.

Einschätzung der bisherigen Umsetzung von RPG1 aus Sicht der Kantone:

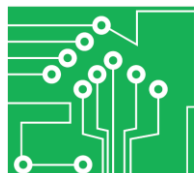
Jacqueline de Quattro, Präsidentin BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz)

Mit Ablauf der Übergangsfrist für die Umsetzung des RPG1 am 1. Mai kann am Beispiel des Kantons Waadt eine erste Bilanz gezogen werden. Sorgfältiger Umgang mit Boden, Schutz der Landwirtschaftsflächen, Planung im überbauten Gebiet: Die Herausforderung besteht darin, dieses RPG in einem Kanton mit einem grossen demographischen und wirtschaftlichen Wachstum umzusetzen. Ziel war es, schnell aus dem Moratorium zu kommen. Dem entsprechend wurde der kantonale Richtplan revidiert. Das Bevölkerungswachstum – 12'000 neue Einwohner pro Jahr für die nächsten 15 Jahre – wird mit Kompensationen bewältigt, um strategische Projekte im Kanton oder in den Regionen nicht zu blockieren. Der Kanton Waadt kann die Arbeitszonenbewirtschaftung dank 700 Hektaren legalisierten Flächen sicherstellen. Nach 5 Jahren ist die Gesamtbilanz positiv. Der Kanton fährt nun mit den notwendigen Redimensionierungs- und Planungsarbeiten fort, um den zukünftigen Bedürfnissen der Gesellschaft auch weiterhin gerecht zu werden.

Einschätzung der bisherigen Umsetzung von RPG1 aus Sicht des Bundes:

Dr. Maria Lezzi, Direktorin ARE (Bundesamt für Raumentwicklung)

10 Jahre nach Beginn der Gesetzgebungsarbeiten und 5 Jahre nach dem Inkrafttreten des RPG 1 lässt sich aus Sicht des Bundes eine positive Bilanz ziehen. Die Kantone steuern inzwischen ihre räumliche Entwicklung mittels angepassten Richtplänen haushälterischer, die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr erfolgt bewusster. Die Vorgaben an die nachgeordnete Nutzungsplanung (v.a. Bauzonendimensionierung, Arbeitszonenbewirtschaftung, Schonung Fruchtfolgeflächen) sind – manchmal erst durch Vorbehalte oder direkte Änderungen des Bundes – präzisiert worden. Dennoch werden nicht alle Kantone am 1. Mai 2019 über einen vom Bundesrat genehmigten Richtplan verfügen. Hier gilt ein Einzonungsstopp. Dasselbe gilt, wenn sie keine dem RPG entsprechende Regelung zum Mehrwertausch haben. Die Herkulesaufgabe der RPG 1-Umsetzung findet in den Gemeinden statt. Gute Beispiele sowie Weiterbildung der Behörden helfen dabei. Hier setzt der nationale Impuls Innenentwicklung an, welcher durch das UVEK und das ARE mitfinanziert wird.



NETZWERK
RAUMPLANUNG
AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE

Congrès thématique « 5 ans de LAT1 – un bilan » Berne, 26.4.2019, 13h30-17h15

Résumés des présentations

Nous faisons le bilan - aperçu des résultats :

Monika Zumbrunn, secrétaire générale du Réseau aménagement du territoire

Le Réseau aménagement du territoire a examiné trois domaines. En ce qui concerne la taxe sur la plus-value, on voit que de nombreux cantons choisissent une forme modeste, voire minimaliste – en particulier en ce qui concerne les prescriptions pour les nouvelles zones à bâtir. Les instruments que les cantons mettent à disposition des communes en ce qui concerne la thésaurisation des zones à bâtir sont par contre très réjouissants. Un aperçu complet des plans directeurs cantonaux indique que la majorité des cantons a créé un instrument stratégico-spatial pour atteindre les objectifs de la LAT 1 en ce qui concerne un développement urbain durable. La croissance n'en continue pas moins sur les sols les plus précieux et en particulier aussi sur les surfaces d'assolement.

Estimations des résultats du point de vue de la protection de la nature et du paysage :

Dr. Urs Leugger-Eggimann, secrétaire central à Pro Natura

En Suisse, la situation des espaces naturels et de la biodiversité est alarmante : près d'un tiers des espèces végétales et animales est menacé de disparition. La première révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT1) est un premier pas afin de limiter cette évolution négative: l'élargissement des zones à construire a pu être freiné, un gel des zones à bâtir a pu être mis en place, l'idée d'une densification du bâti est entrée dans l'esprit des planificateurs et des politiciens. Mais il reste encore du chemin à faire. La nature doit recevoir plus d'espace soit à l'intérieur qu'à l'extérieur des agglomérations, la biodiversité doit pouvoir s'étaler et se diversifier. Les moyens financiers prélevés grâce à la taxation de la plus-value doivent explicitement être mis à disposition de la nature - ce qui va aussi dans le sens du bien-être des humains.

Estimations des résultats du point de vue de l'agriculture :

Loïc Bardet, directeur d'AGORA (Organisation faîtière de l'agriculture romande)

Basée sur une législation fédérale, l'application de la LAT est du ressort des cantons et des communes. Les cantons possèdent différents instruments tels que les plans directeurs cantonaux, la validation des plans d'aménagements communaux et la mise en place d'une taxe sur la plus-value. Cette dernière est sensée servir à compenser certains dézonages. Les moyens financiers manquent cependant puisque les cantons ont majoritairement privilégié le minimum de 20% et que, pour la plupart d'entre eux, la priorité est de diminuer les surfaces à bâtir. Ceci ralentit le processus de retour à la zone agricole et a même eu comme conséquence d'accélérer l'urbanisation dans certaines régions. La question de la préservation des surfaces d'assolement est également un sujet de préoccupation puisque le respect des quotas est problématique dans la moitié des cantons. Enfin, les scénarios de croissance démographique importante de nombreux cantons font craindre une pression importante sur les zones agricoles.

Le Réseau aménagement du territoire revendiqué...

- 1. ... que les cantons adaptent leurs prévisions de croissance à un développement urbain durable. Les zones habitées et à bâtir doivent être classées avec retenue.**
- 2. ... un dézonage conséquent des zones à bâtir surdimensionnées.**
- 3. ... un développement urbain de qualité vers l'intérieur.**
- 4. ... que suffisamment de moyens financiers soient mis à disposition du dézonage et du développement intérieur. Si les revenus de la taxe sur la plus-value ne devaient pas suffire, les cantons doivent préfinancer les moyens nécessaires et adapter encore une fois leur réglementation de la taxe sur la plus-value.**
- 5. ... que les cantons renforcent nettement la protection des terres agricoles.**
- 6. ... que les cantons prennent en compte plus fortement les aspects qualitatifs comme la qualité et les fonctions des sols et les incluent aussi tôt que possible dans leurs processus de décision.**
- 7. ... que la Confédération surveille l'application des prescriptions renforcées d'aménagement du territoire par les cantons et sanctionne les infractions. Cela concerne en particulier les cantons qui n'ont pour le moment fait que le minimum en ce qui concerne l'application de la LAT1.**

Estimation de l'application de la LAT1 du point de vue des cantons :

Jacqueline de Quattro, présidente de la DTAP (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) :

Avec la fin le 1^{er} mai de la période transitoire pour la mise en œuvre de la LAT, un premier état des lieux peut être fait sur la base de l'expérience du canton de Vaud. Utilisation mesurée du sol, protection des terres agricoles, planification des zones à bâtir: le défi est d'appliquer cette LAT dans un canton à forte croissance économique et démographique. Pour sortir du moratoire, le canton a modifié aussi vite que possible son plan directeur cantonal. La croissance démographique est cadrée – 12'000 nouveaux habitants par année pour les 15 années à venir, avec des compensations pour ne pas bloquer certains projets stratégiques du canton ou des régions. Aujourd'hui le canton de Vaud dispose de 700 hectares de zone d'activité légalisée libre de construction. Après 5 ans de procédure, le bilan est globalement positif. Le canton poursuit maintenant les travaux de redimensionnement et de planification nécessaires pour répondre aux besoins futurs de la société.

Estimation de l'application de la LAT1 du point de vue de la Confédération (all.) :

Dr. Maria Lezzi, directrice d'ARE (Office fédéral du développement territorial)

Dix ans après le début des travaux législatifs et cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAT 1, la Confédération estime que le bilan est positif. Grâce à l'adaptation de leurs plans directeurs, les cantons gèrent désormais leur développement territorial de manière plus durable. En outre, la coordination entre urbanisation et transports est plus délibérée. Les exigences en matière de plan d'affectation (notamment le dimensionnement des zones à bâtir, la gestion des zones d'activités et la protection des surfaces d'assolement) ont été précisées – parfois seulement via des réserves ou des modifications directes de la Confédération. Toutefois, certains cantons ne disposeront pas d'un plan directeur approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. Un gel des classements en zone à bâtir s'appliquera dans ces derniers. C'est également le cas pour les cantons qui n'ont pas introduit à temps une taxe sur la plus-value qui remplisse les exigences de la LAT. La tâche herculéenne de la mise en œuvre de la LAT 1 a lieu dans les communes. La promotion des bonnes pratiques et une formation des autorités y contribuent. C'est là qu'intervient le programme national d'impulsion Développer vers l'intérieur, cofinancée par le DETEC et l'ARE.