

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 143-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.541

Eingereicht am: 27.05.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 1418/2015 vom 25. November 2015
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Weg frei für bäuerliche Biogas- und Holzanlagen!

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zu ergreifen, um den Bau von bäuerlichen Biogas- und Holzanlagen für die Strom- und Wärmeproduktion zu erleichtern:

1. Der Kanton Bern bekennt sich zur Energieerzeugung aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen und Holzanlagen und vereinfacht deshalb die Bewilligungspraxis betreffend die raumplanerischen Voraussetzungen.
2. Der Anteil des Einkommens aus der Energiegewinnung ist kein Kriterium mehr für die Bewilligung von landwirtschaftlichen Biogas- und Holzanlagen, wenn mindestens 80 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion verarbeitet werden.
3. Der enge Bezug zur Landwirtschaft und damit die Bewilligungsfähigkeit der Anlage ist grundsätzlich gewährleistet, wenn mindestens 80 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion verarbeitet werden.
4. Sämtliche im Zusammenhang mit der Energieproduktion (Wärme und Strom) notwendigen Infrastrukturanlagen sowie auch notwendige Infrastrukturanlagen zur Weiterleitung an Verbraucher, wie beispielsweise Bodenleitungen für Wärme und Strom in einen Weiler oder in nahegelegene Bauzonen, sind zonenkonform, sofern die Anlagen mindestens 80 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff verarbeiten.

Begründung:

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 des Bundes ist vorgesehen, dass die landwirtschaftlichen Biogas- und Holzanlagen nebst anderen erneuerbaren Energien, einen Teil der wegfallenden Produktionsmengen der Atomkraftwerke ersetzen sollen und darüber hinaus künftig dank ihrer flexiblen Stromproduktionsmöglichkeit einen wesentlichen Anteil zur Netzstabilität im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energie leisten sollen.

Das grösste ungenutzte Potenzial liegt bei feuchter Biomasse bei den Hofdüngern (Mist und Gülle): Heute werden nur rund 3 Prozent des in der Schweiz anfallenden Hofdüngers energetisch genutzt. Neben der Strom- und Wärmeproduktion leisten die Biogasanlagen einen Beitrag zur Entsorgungssicherheit, bieten Landwirten neue Perspektiven und unterstützen durch die Vermin- derung von Methanemissionen die Bemühungen des Klimaschutzes. Ebenfalls ein grosses Po- tenzial liegt bei Holz (fester Biomasse), das heute in den Wäldern der Landwirte nur zum Teil genutzt und für die Energieproduktion verwendet werden könnte und zum Teil auch wird.

Der Kanton Bern hat eine Energiestrategie festgelegt, die zum Ziele hat, die neuen Energiepro- duktionstechnologien zu fördern und zu unterstützen.

Im Rahmen der Baubewilligung von erneuerbaren Energien (Neu- oder Erweiterungsbauten) werden aber von Seite der kantonalen Bewilligungsbehörden Hürden auferlegt, die letztlich dazu führen, dass Projekte für landwirtschaftliche Biogas- und Holzanlagen ganz verhindert oder zu- mindest die Bewilligungsverfahren hinausgezögert werden, was letztlich den Planungsprozess unnötig verteuert.

Ein grosses Hindernis ist der deutlich zu eng interpretierte Vollzug der Raumplanungsverordnung in Bezug auf die Unterordnung auf den Standortbetrieb, die in Artikel 34a der Raumplanungsver- ordnung des Bundes festgelegt ist: «Die ganze Anlage muss sich dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen und einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden.»

Der Kanton Bern legt diese Verordnung extrem eng aus:

1. Das Einkommenskriterium: Das Einkommen aus der Biogasanlage darf gemäss bisheriger kantonomer Regelung 50 Prozent nicht übersteigen. Dieses Kriterium ist für Anlagen ohne Beteiligung anderer Landwirte oft kaum möglich.
2. Die visuelle Unterordnung: Die optische Unterordnung zum Standortbetrieb ist oft ein Killer- kriterium oder zumindest sind massive zusätzliche Investitionen notwendig.

Es ist der Tat fraglich, ob mit der heutigen Bewilligungspraxis die Raumplanungsverordnung auf nationaler Ebene nicht zu stark eingeschränkt bzw. zu eng ausgelegt wird. Dazu kommt, dass der Bund selber den Bauern den Weg für eine bessere Nutzung von Biomasse freimachen will. Im Rahmen der administrativen Vereinfachung ist zurzeit das landwirtschaftliche Verordnungs- paket Herbst 2015 in Vernehmlassung. Unter anderem werden die landwirtschaftliche Begriffs- verordnung (LBV) und die Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht revidiert. Die geänderte Fassung wird ab 1.1.2016 in Kraft gesetzt.

Darin werden neu landwirtschaftsnahe Tätigkeiten bzw. Leistungen mit direktem Bezug zur landwirtschaftlichen Produktion formuliert, die zur Anrechnung an die Standardarbeitskräfte (SAK) berechtigt sind, die wiederum etwa für die Gewährung von Investitionsbeihilfen angerech- net werden können. Darunter fallen Leistungen, wie die Biomasseverwertung (Bioenergie, Bio- gasanlagen, Wärmeverbunde, Waldpflege und -bewirtschaftung) und auch die Kompostierung. Gerade im Hinblick darauf dürfen die wirtschaftlichen Unterordnungskriterien vom Kanton Bern

nicht mehr für den Bau von Biogasanlagen hinzugezogen werden. Nicht zuletzt, da die Energieproduktion nun im weiteren Sinne zumindest als landwirtschaftsnahe Tätigkeit gilt.

Hinzu kommt die Tatsache, dass bei Biogasanlagen in der Regel als Endprodukt aus der Vergärung nebst Strom und Wärme Hofdünger produziert wird (sofern er von der gesamten Verarbeitungsmenge sich auf maximal 20 % nicht landwirtschaftliche Biomasse beschränkt) und damit sinnvolle Nährstoffkreisläufe geschlossen werden. Diesbezüglich will der Bund ebenfalls handeln. In der momentan sich in Revision befindenden Technischen Verordnung für Abfälle (TVA), die ab 1.1.2016 in Kraft tritt, wird künftig die stoffliche und energetische Nutzung der organischen Reststoffe definiert und festgelegt, in welchen Technologienverfahren diese verarbeitet werden dürfen.

Mit der Festlegung, dass in solchen bäuerlichen Biogasanlagen mindestens 80 Prozent landwirtschaftliche Biomasse oder Holz als Rohstoff für die Energieproduktion für die Bewilligung notwendig sind, bleibt gewährleistet, dass in der Landwirtschaftszone keine gewerblichen Biogasanlagen entstehen, die vorwiegend oder ausschliesslich nichtlandwirtschaftliche Biomasse verarbeiten.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Bau von Biogasanlagen in der Landwirtschaft steht im Spannungsfeld zwischen den gleichwertigen Interessen von Energie, Landwirtschaft und Raumplanung. Mit der Energiestrategie 2006, dem kantonalen Förderprogramm Vergärungsanlagen 2008-2011 und dem Bericht „Energiestrategie 2016: Bericht zum Stand der Umsetzung und zur Wirkung der Massnahmen 2011-2014 sowie neue Massnahmen 2015-2018“¹ hat der Regierungsrat dokumentiert, dass er gewillt ist, landwirtschaftliche Vergärungsanlagen (Biogasanlagen) im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu fördern und zu unterstützen. Der Kanton führt zudem am Inforama eine Anlaufstelle erneuerbare Energien, welche die interessierten Landwirtinnen und Landwirte berät.

Mit einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)² hat der Bundesgesetzgeber in Art. 16a Abs. 1bis festgelegt, dass Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit in Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden können, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb hat.

In Art. 34a der Raumplanungsverordnung (RPV)³ werden weitere Bewilligungsvoraussetzungen genannt:

- Die Anlage ist dem Landwirtschaftsbetrieb untergeordnet und muss einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden (34a Abs. 3 RPV);

¹ Bericht an den Grossen Rat; RRB 1012/2015

² In Kraft seit 1. September 2007

³ In Kraft seit 1. September 2007; rev. per 1. November 2012

- Die verarbeiteten Substrate müssen zu mehr als der Hälfte ihrer Masse vom Standortbetrieb oder aus Landwirtschaftsbetrieben stammen, die innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 15 km liegen. Dieser Teil muss mindestens 10 Prozent des Energieinhalts der gesamten verarbeiteten Substrate ausmachen. Die Quellen der restlichen Substrate müssen innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 50 km liegen (34a Abs. 2 RPV).

Mit diesen Vorgaben hat der Bundesgesetzgeber den Rahmen in Bezug auf die Bewilligungsfähigkeit für landwirtschaftliche Biogas- und Holzanlagen gesteckt. Hätte der Bundesrat mit dem landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2015 daran etwas ändern wollen, hätte er auch die RPV anpassen müssen. Er hat jedoch darauf verzichtet.

Der Kanton Bern war schon immer bestrebt, den Handlungsspielraum in Bezug auf die Auslegung der genannten gesetzlichen Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung auszuschöpfen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat aus diesem Grund ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um offene Fragen zu klären. Dieses Gutachten liegt seit 2010⁴ vor und ist für die kantonale Praxis wegleitend. Gestützt darauf hat das AGR ein Praxismerkblatt verfasst.⁵ Ferner hat der Kanton Bern die Motion von Ständerat Luginbühl zum Wärmetransport aus Landwirtschaftsbetrieben in die Bauzone⁶ unterstützt, welche im Jahr 2012 zu einer Teilrevision der RPV geführt hat.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die kantonale Praxis den Handlungsspielraum, welchen die Bundesgesetzgebung gewährt, ausschöpft. Er bekennt sich zur Energieerzeugung aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen und Holzanlagen. Strengere als die zwingend vom Bundesrecht geforderten Bewilligungsvoraussetzungen existieren in der kantonalen Praxis nicht.

Die in der Motion als Beispiele für eine angeblich zu enge Praxis angeführten Kriterien (Einkommen; optische Unterordnung) leiten sich aus dem Bundesrecht ab. Im Rahmen des erwähnten Rechtsgutachtens hat der Kanton Bern abklären lassen, wie die von der RPV geforderte „Unterordnung“ zu interpretieren ist. Die Gutachter sind zum Schluss gekommen, dass die „Unterordnung“ eher in wirtschaftlicher als in baulicher Hinsicht gefordert werden muss. Zur wirtschaftlichen Unterordnung führen sie aus: „Der Anteil des Einkommens aus der Energiegewinnung muss unseres Erachtens im Zeitpunkt der Baubewilligung klar tiefer als bei 50 Prozent angesetzt werden, müssen doch bei der Bewilligung zonenkonformer Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone künftige betriebliche Entwicklungen antizipiert werden.“⁷ In der Praxis des AGR wird das Kriterium der „Unterordnung“ in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁸ in einer Gesamtbetrachtung – ohne starre Grenzwerte - geprüft und darauf abgestellt, ob die Erstellung einer Biogasanlage einen eigenständigen, nichtlandwirtschaftlichen Betrieb oder Betriebsteil bewirkt.

Die in der Motion geforderten Massnahmen widersprechen teilweise der übergeordneten Gesetzgebung. Raumplanungsrechtlich ist ein Standort einer Biogas- oder Wärmeerzeugungsanlage auf einem Bauernbetrieb in der Landwirtschaftszone nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich ein enger Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb vorhanden ist. Die gesetzlichen Kriterien sollen sicherstellen, dass auf dem Betrieb auch Landwirtschaft in substanziellem Umfang betrieben wird. Um die in den Punkten 2 und 4 der Motion geforderten Massnahmen umsetzen

⁴ Auszugsweise publiziert in VLP: Raum & Umwelt, Juli Nr. 4/10

⁵ http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/baubewilligungen/baubewilligungen/bauen_ausserhalb_bauzone.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Baubewilligungen/AGR_BAUEN_BABZ_wegleitung_themenblatt_hinterlegt_de.pdf

⁶ Motion 08.3083, einsehbar bei www.parlament.ch – Curia Vista Suche

⁷ VLP: Raum & Umwelt, Juli Nr. 4/10, S. 7

⁸ Vgl. BGE 1C_416/2011; kommentiert in VLP, Inforum Nr. 6/12, S. 12f

zu können, müssten zuerst die rechtlichen Vorgaben auf Bundesebene angepasst werden. Dagegen würden die Bewilligungsvoraussetzungen mit der Forderung nach 80 Prozent landwirtschaftlicher Biomasse (Punkte 2, 3 und 4 der Motion) gegenüber der RPV (>50%)⁹ verschärft. Eine solche Verschärfung ist unerwünscht.

Verteiler

- Grosser Rat

⁹ Art. 34a Abs. 2