

Galmiz - une leçon à tirer pour l'aménagement suisse

Introduction par Philipp Bachmann

Il suffit qu'un investisseur potentiel venu d'Amérique vienne et offre 1'200 nouveaux postes de travail pour que les lois de l'aménagement du territoire en vigueur n'aient plus aucune valeur. C'est du moins l'impression qu'a le profane suivant le „cas de Galmiz,,.

VLP-ASPAN

L'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) est une plate-forme d'information et de discussion sur les questions d'aménagement du territoire.

vlp-aspan, Seilerstrasse 22, 3011 Bern
Tel. 031 380 76 76 www.vlp-aspan.ch

Pourtant, les lois en vigueur dans le canton de Fribourg n'ont pas été outrepassées, elles ont seulement été adaptées aux nouvelles circonstances dans les plus brefs délais. Pour cela, les promesses de postes de travail de l'investisseur anonyme auront apparemment suffit. L'adaptation expéditive du plan d'affectation de Galmiz a également été nécessaire, puisque dans le canton de Vaud voisin, deux concurrents avec de nettement meilleures cartes - Payerne et Yverdon - étaient déjà dans la course.

Le „cas Galmiz,, lance néanmoins aussi quelques questions générales sur l'aménagement du territoire en Suisse :

- La loi suisse sur l'aménagement du territoire du 1.1.1980 remplit-elle encore les conditions actuelles de l'économie globale ?
- La politique est-elle même encore en mesure de réagir aux demandes en évo-

lution rapide de l'économie de manière „conforme à la loi „ ?

- Ou sont-ce les lois de l'aménagement qui doivent être adaptées continuellement aux nouvelles demandes de l'économie ?
- Cela a-t-il un sens que chaque canton construise jalousement sur son terrain, alors que la confédération n'a pratiquement pas de possibilité d'interférer dans des décisions concernant la localisation de grandes entreprises au niveau national ?
- La confédération devrait-elle jouir de plus de compétences en aménagement du territoire ?

L'Association suisse pour l'aménagement national (aspan) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) divergent passablement dans leur appréciation du cas de Galmiz (voir les deux prises de position). Tous les deux s'accordent pourtant à dénoncer la position faible de la confédération dans la législation sur l'aménagement du territoire.

Bilan : en laissant de côté l'esprit de concurrence entre les cantons et en s'accordant - déjà dans la phase de planification - sur les meilleures zones à l'échelle du pays pour de grands projets industriels, la Suisse aura de meilleures cartes dans la compétition internationale.

ARE

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) s'occupe de la politique fédérale en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports...

ARE, Kochergasse 10, CH-3003 Bern
Tel. 031 322 40 60 www.aren.admin.ch

Stellungnahme der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)

Ausgangslage

Ein grosser amerikanischer Pharmakonzern sucht in verschiedenen Ländern einen neuen Produktionsstandort. Neben Standorten in Irland und Singapur kommen auch Standorte in der Schweiz in Frage. Zur Diskussion stehen Gebiete im freiburgischen Galmiz sowie in den Waadtländer Gemeinden Payerne und Yverdon. Das geplante Pharmaunternehmen soll anfänglich rund 800 und im Endausbau 1200 Personen rund um die Uhr beschäftigen. Benötigt wird eine Fläche von rund 40 ha, in zwei Etappen zu je 20 ha.

Standort Galmiz/FR

Der Kanton Freiburg bietet dem US-Pharmakonzern einen Standort auf kantons-eigenem Land bei Galmiz an. Es geht um eine Fläche von 55 ha, von denen der nicht für das Vorhaben benötigte Anteil für den ökologischen Ausgleich bestimmt ist. Das Gebiet liegt abseits bestehender Siedlungen (mit Ausnahme der Strafanstalt Bellechasse); im Grossen Moos, dem grössten zusammenhängenden

Landwirtschaftsgebiet der Schweiz. Der Boden liegt heute in der Landwirtschaftszone. Die Realisierung des Vorhabens hat den Verlust von Fruchtfolgeflächen zur Folge. Mittels Zonenplanrevision soll das Gebiet in eine Arbeitszone umgezont werden. Wird das Vorhaben innerhalb der nächsten fünf Jahre nicht realisiert, fällt das Land in die Landwirtschaftszone zurück.

Für die Überbauung bedarf es eines Sondernutzungsplans (Detailbebauungsplan), welcher die Baufelder und Dichte der künftigen Überbauung bestimmt, die Erschliessung regelt und den ökologischen Ausgleich sicherstellt. Die künftigen Arbeitnehmer werden vorwiegend mit dem Auto zur Arbeit fahren. Einen öffentlichen Verkehr gibt es nicht. Geplant sind Shuttlebusse zum nächsten Bahnhof (Sugiez) und zu den grösseren Ortschaften in der Umgebung (Murten, Kerzers). Die Mitarbeitenden sollen zu Fahrgemeinschaften ermuntert und es soll ein Radwegnetz angelegt werden.

Der Richtplan des Kantons Freiburg sieht die Schaffung neuer Arbeitsplatzgebiete an Entwicklungsschwerpunkten vor. Im Unterschied zu anderen Kantonen hat der Kanton Freiburg jedoch grossflächige Entwicklungsgebiete ausgeschieden und die Entwicklungsschwerpunkte nicht auf eng definierte und verkehrsmässig optimal erschlossene Perimeter beschränkt. So gilt das gesamte Gebiet zwischen Murten und Kerzers als Entwicklungsschwerpunkt. Das für die Industrieansiedlung vorgesehene Gelände liegt am Rande dieses Gebietes. Die Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung werden im Kanton Freiburg in einem kantonalen Sachplan ausgeschieden. Dabei handelt es sich um ein Inventar von strategisch guten und für die Ansiedlung neuer Unternehmen geeigneten Standorten. Für das geplante Vorhaben muss der Plan angepasst werden. Eine Revision des kantonalen Richtplans ist jedoch nicht vorgesehen; eine Plananpassung soll nur indirekt über die Vorkehrung von Massnahmen zur Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen erfolgen.

Standort Payerne/VD

Payerne bietet dem US-Konzern einen Standort auf dem Gelände des heutigen Militärflughafens an. Hier sind zwischen dem Flugplatz und der Autobahn A1 bereits grössere Flächen als Industriezone ausgeschieden: der „Aeropole I“ mit einer Fläche von 15 ha (davon 7 ha erschlossen) und der „Aeropole II“ mit 25 ha. Da der „Aeropole I“ für flughafennahe Nutzungen reserviert ist, kommt er ohne Zonenplanänderung für das Vorhaben nicht in Frage. Der „Aeropole II“ steht demgegenüber für das Vorhaben vollumfänglich zur Verfügung (für die erste Ausbaustufe in der Grössenordnung von 20ha).

Für die später vorgesehene Erweiterung soll der „Aeropole II“ um 15 ha erweitert werden. Das im Eigentum der öffentlichen Hand liegende Gebiet ist vom Kanton Waadt als Entwicklungsschwerpunkt ausgeschieden.

Standort Yverdon/VD

In Yverdon will man das Vorhaben im sogenannten Y-Park ansiedeln. Beim Y-Park handelt es sich um ein in der kommunalen Bau- und Zonenordnung als Wissenschafts- und Techno-

logiepark ausgeschiedenes Gelände. Es liegt zwischen der Autobahn und der Bahnlinie der SBB und ist mit einer Autobahnausfahrt direkt erschlossen. Die Voraussetzungen für eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr sind gut. Das Gebiet ist schon heute mit einem Bus erschlossen und der Bahnhof Yverdon mit zahlreichen Intercityhalten ist in 10 Minuten erreichbar. Der öffentliche Verkehr lässt sich ohne grosse Probleme ausbauen. Sinnvoll ist - wegen der Nähe zum Siedlungsgebiet und den geeigneten topografischen Verhältnissen - auch eine Erschliessung über Fuss- und Radwege. Auch der Y-Park ist als kantonaler Entwicklungsschwerpunkt ausgeschieden. Eine Änderung der Bau- und Zonenordnung wird nicht nötig sein, denn der geltende Zonenzweck umfasst neben Einrichtungen zur Forschung und Entwicklung auch Produktionsbetriebe. Die Erschliessung des Geländes ist weitgehend geregelt.

Beurteilung der Standorte

Der Verfassungsauftrag des Bundes verlangt eine häusliche Bodennutzung und eine geordnete

Besiedlung. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Entwicklungsvorstellungen des Bundes und der Kantone und die Vorgaben der kantonalen Richtpläne, welche unter anderem eine Siedlungsentwicklung nach innen und die Ausscheidung neuer Wohn- und Arbeitsgebiete an den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs verlangen.

Selbstverständlich spielen auch die wirtschaftlichen Interessen eine wichtige Rolle. Die Raumplanung hat aber auch dafür zu sorgen, dass „der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben“ (Art. 3 Abs. 2 Bst. a) und dass „Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet“ werden und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen“ sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. A RPG). In diesem Sinne bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung.

Der Standort Galmiz ist aus raumplanerischer Sicht sehr problematisch. So sprechen der grosse Kulturlandverlust, die fehlende Anbindung an bestehende Siedlungsgebiete, der Eingriff in die traditionelle Kulturlandschaft und die ungenügende Er-

schliessung vorab im Bereich des öffentlichen Verkehrs klar gegen das Vorhaben. Der Richtplan des Kantons Freiburg verlangt bei der Ausscheidung von Arbeitszonen und bei Einrichtungen mit grossem Verkehrsaufkommen eine gute verkehrsmässige Erschliessung und eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Zugunsten des Vorhabens sprechen - wie erwähnt - starke wirtschaftliche Überlegungen und das Interesse an der Schaffung einer grossen Zahl von Arbeitsplätzen. Wegen diesen wirtschaftlichen Interessen dürfen zentrale raumplanerische Ziele und Grundsätze, wie die Konzentration der Besiedlung, die Erhaltung wertvollen Kulturlandes und die gute Erschliessung verkehrstintensiver Einrichtungen jedoch nicht ohne weiteres über Bord geworfen werden, zumal in der heutigen globalisierten Wirtschaft offen ist, wie lange die Arbeitsplätze der Region erhalten bleiben.

Mit **Payerne und Yverdon** liegen valable Alternativen auf dem Tisch. Bei einer Ansiedlung des Unternehmens in Payerne ginge zwar auch wertvolles Kulturland verloren und die Vorausset-

zungen für eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr sind auch hier nicht besonders gut. Immerhin aber käme das Vorhaben angrenzend an den heutigen Flugplatz und die bestehenden Infrastrukturbauten zu liegen und das Unternehmen könnte vom angrenzenden Flugplatz profitieren. Das Gebiet gilt zudem als kantonaler Entwicklungsschwerpunkt.

Über raumplanerisch gute Karten verfügt **Yverdon**. Die Nähe zu bestehenden Siedlungen, die vorhandene Erschliessung, die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der fortgeschrittene Planungsstand (kantonaler Entwicklungsschwerpunkt und bereits erfolgte Zonenausscheidung) schaffen gute Voraussetzungen für eine rasche Realisierung des Vorhabens.

Galmiz wäre gefährliches Präjudiz

Wird entgegen raumplanerischen Grundsätzen und den Anforderungen kantonaler Richtpläne, welche eine Konzentration der Besiedlung und eine Anbindung verkehrstintensiver Einrichtungen an den öffentlichen Verkehr postulieren, ein Vorhaben mit nationaler Aus-

strahlung auf der grünen Wiese realisiert, so hat dies erhebliche Auswirkungen auf künftige Vorhaben ähnlicher Art und letztlich auf die Raumplanung als solche. Wie soll man Gemeinden, die eine Industrie- oder Gewerbezone ausscheiden möchten, künftig erklären, dass dies mit dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung nicht zu vereinbaren ist? Wie soll man einem Landwirt beibringen, dass er sein Haus nicht erweitern oder umnutzen darf, wenn andernorts hektarenweise bestes Kulturland aufgegeben wird? Wie soll man Einkaufszentren auf der grünen Wiese verhindern, wenn andernorts an ähnlichen Lagen Einrichtungen mit vergleichbarem Verkehrsaufkommen möglich sind?

Der Kanton Bern hat vor kurzem unweit von Galmiz einem grösseren Einkaufszentrum infolge des raumplanerisch problematischen Standorts die Zustimmung verweigert. Solche planerische Entscheide werden den Betroffenen künftig noch schwieriger zu vermitteln sein als heute.

Fragen müsste man sich auch, weshalb in aufwändigen und kostspieligen Verfahren kantonale Richtpläne

erarbeitet und raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, wenn Grossprojekte ausserhalb dieser Planungsinstrumente und zum Teil in Widerspruch zu diesen, realisiert werden können. Die Realisierung des Vorhabens in Galmiz würde gefährliche präjudizielle Wirkungen zeitigen.

Ein Lehrstück

Unabhängig davon, ob das Vorhaben in Galmiz realisiert wird oder nicht: Der Fall muss der Raumplanung als Lehrstück dienen! Die heutige Wirtschaft ruft nach raschen Entscheiden und dafür ist die schweizerische Raumplanung oft nicht vorbereitet. Die Ausscheidung von Entwicklungsschwerpunkten, wie man sie heute in vielen kantonalen Richtplänen kennt, ist sicher der richtige Weg zur Ansiedlung von neuen Arbeitsplätzen. Viele der heutigen Entwicklungsschwerpunkte sind jedoch nicht für derart grosse Industrieansiedlungen wie die vorliegende geschaffen. Um im weltweiten Wettbewerb um grosse Industrie- und Dienstleistungsstandorte bestehen zu können, braucht es eine kantonsübergreifende Standort-

planung. Der Bund muss dabei über die Genehmigung der kantonalen Richtpläne eine aktive Rolle übernehmen.

Erforderlich sind in den einzelnen Landesteilen raum- und umweltverträgliche Standortangebote, die bei Anfragen von Investoren aus der Schublade gezogen werden können. Eine Standort- such- e, die erst bei Anfragen von Investoren einsetzt, kann nicht die Lösung sein. Die Kantone müssen lernen, in Planungsfragen enger zusammenzuarbeiten und ihre Entscheide vermehrt einer überkantonale Optik zu Grunde zu legen.

Die Ansiedlung von Grossunternehmen mit vielen Arbeitsplätzen kommt in der Regel nicht nur einem Kanton, sondern einer ganzen Region zu Gute, genauso wie allfällige Nachteile (beispielsweise Verkehrsbelastungen) je nach Lage des Vorhabens nicht nur von den Standort-, sondern auch den Nachbarkantonen getragen werden müssen. Die vor kurzem vom Volk gutgeheissene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) hat für die Zusammenarbeit unter den Kantonen gute Voraussetzungen geschaffen.

Schlussfolgerungen

Beim vorliegenden Projekt steht für die Schweiz viel auf dem Spiel. Die Raumplanung ist gefordert; sie muss innert kürzester Zeit den gewünschten Boden zur Verfügung stellen, will sie nicht auf die Schaffung von 1200 Arbeitsplätzen verzichten. Die heutigen Planungsinstrumente und Entscheidungsprozesse erlauben ein rasches Reagieren nur beschränkt. Um in Zukunft auf Anfragen der vorliegenden Art vorbereitet zu sein, bedarf es einer koordinierten Standortpolitik der Kantone.

Von den drei heute zur Diskussion stehenden Standorten besitzt Yverdon die besten Karten. Eine Realisierung des Vorhabens in Galmiz wäre ein gefährliches Präjudiz.

(Gekürzter Text aus:

www.vlp-aspan.ch/files/documents/Galmiz_Stellungnahme.pdf

Version française:

www.vlp-aspan.ch/fr/document.php?id=106

Stellungnahme des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)

Vorhaben verstösst nicht gegen Raumplanungsgesetz

Im Hinblick auf eine mögliche Ansiedlung eines amerikanischen Pharmakonzerns wollen die Gemeinde Galmiz und der Kanton Freiburg Landwirtschaftsland in Bauland umzonen. In seiner juristischen Beurteilung kommt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zum Schluss, dass dieses Vorhaben nicht gegen das Raumplanungsrecht des Bundes verstösst. **Die Einzonung ist hingegen raumordnungspolitisch nicht optimal.**

Die vorgesehene Schaffung einer Arbeitszone in Galmiz wirft die Frage auf, ob diese planerische Massnahme mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar ist. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) stellt nun fest, dass es sich bei der geplanten Arbeitszone mit einer Fläche von immerhin rund 50 Hektaren nicht um eine Kleinbauzone im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt. Die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen werden damit nicht verletzt. Das Ausscheiden von Bauzonen liegt zudem in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden.

Die geplante Einzonung liegt abseits des Siedlungsgebietes der Gemeinde Galmiz und ist derzeit nicht an den öffentlichen Verkehr angebunden. Dennoch handelt es sich nicht um eine rechtswidrige „Inselbauzone“, schliesst sie doch an das Gelände der Strafanstalt Bellechasse an. Die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr wird vom Bundesrecht nicht zwingend verlangt. Der Bund

begrüssst jedoch, dass sich der Staatsrat des Kantons Freiburg verpflichtet hat, im Verlauf der weiteren Arbeiten für eine entsprechende Erschliessung zu sorgen.

Das durch die Einzonung verloren gehende Landwirtschaftsland (Fruchtfolgeflächen) soll vollumfänglich kompensiert werden. Das ARE hat dies gestützt auf die im Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes getroffenen Festlegungen vom Kanton verlangt und dieser hat entsprechende Schritte in Aussicht gestellt.

Landschaftsschutz nicht vorrangig

Im vorliegenden Fall stehen keine besonderen landschaftlichen Werte in Frage, die es in hohem Masse zu schützen gälte. Dem ARE erscheint es deshalb vertretbar, wenn dem Landschaftsschutz bei der Interessenabwägung keine vorrangige Bedeutung beigegeben wird.

Raumordnungspolitisch ist die Einzonung wegen der Distanz zu einer kompakten Siedlung und wegen der heute fehlenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zwar **nicht optimal**. Sie verstösst aber nicht gegen die Bestimmungen des Raumplanungsrechts des Bundes. Der Entscheid über die Einzonung liegt zudem in der Kompetenz von Gemeinde und Kanton. Selbst wenn das ARE zur Auffassung gelangt wäre, die Umzonung liesse sich mit dem Raumplanungsrecht des Bundes nicht vereinbaren, wäre es zu deren Anfechtung nicht legitimiert.

(www.aren.admin.ch/aren/de/medien/mitteilungen/02822/index.html)

Prise de position de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

Le projet ne contrevient pas à la législation fédérale

Dans la perspective de l'implantation éventuelle d'un groupe pharmaceutique américain, la commune de Galmiz et le canton de Fribourg souhaitent changer l'affectation d'un terrain agricole en une zone constructible. Dans un avis de droit, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) conclut que ce projet ne contrevient pas à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Par contre, **cette mise en zone constructible n'est pas optimale du point de vue de la politique de développement territorial.**

L'ARE constate qu'en raison de sa superficie de quelque cinquante hectares, la zone industrielle prévue ne peut être considérée comme une mini-zone à bâtir au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette mise en zone à bâtir ne contreviendrait donc pas aux dispositions sur les constructions hors zone à bâtir. De plus, la délimitation de zones industrielles relève de la compétence des cantons et des communes.

Le périmètre envisagé est éloigné de la zone construite de la commune de Galmiz et n'est, pour le moment, pas desservi par des transports publics. Néanmoins, la zone constructible en projet ne peut pas être assimilée à un „îlot constructible“ puisqu'elle jouxte les établissements pénitentiaires de Bellechasse. La législation fédérale sur l'aménagement du territoire ne prévoit pas encore l'exigence d'une desserte de transports publics. La Confédération salue toutefois le fait que le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a pris l'engagement de veiller à la mise en place d'un tel équipement au cours des étapes

ultérieures de réalisation.

Les terres agricoles (surfaces d'assolement) perdues en raison de la mise en zone devront être pleinement compensées. Se fondant sur les prescriptions arrêtées dans le Plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération, l'ARE a demandé au canton de se conformer à cette exigence de compensation des surfaces d'assolement de la Confédération et ce dernier a pris les dispositions nécessaires à cet effet.

Protection du paysage pas prépondérante

Dans ce cas précis, aucune caractéristique paysagère de valeur n'exige une protection particulière. Aux yeux de l'ARE, il paraît par conséquent acceptable, dans la pesée des intérêts en présence, de ne pas accorder un intérêt prépondérant à la protection du paysage.

Certes, du point de vue de la politique d'organisation du territoire, **la solution envisagée ne saurait être considérée comme optimale** en raison essentiellement de l'éloignement du site d'un milieu bâti compact et de la desserte lacunaire en transports publics. Néanmoins, elle ne contrevient à aucune disposition de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. La compétence de la décision relative au changement d'affectation revient à la commune et au canton. Et, même si la Confédération estimait que cette décision relative à un changement d'affectation contrevenait au droit fédéral, elle ne serait pas légitimée à la constater.

www.are.admin.ch/are/fr/medien/mitteilungen/02822/index.html