



Neue Planungsinstrumente

Technik, Kooperation und Marktwirtschaft in der Raumentwicklung

Nouveaux instruments

Technologies, coopération et économie de marché en aménagement du territoire

Nuovi strumenti

Tecnologie, cooperazione e economia di mercato nella pianificazione del territorio



Editorial	3	Editorial	34	Editoriale	61
Vorschläge für nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente der Raumentwicklung	5	Nouveaux instruments d'accompagnement pour assurer la durabilité du développement territorial	36	Proposte di strumenti d'accompagnamento dello sviluppo territoriale orientati alla sostenibilità	63
Interview mit Erika Forster: «Das ARE sollte sich stärker einmischen»	8	Interview de Erika Forster: «L'ARE invité à se mouiller»	39	Intervista a Erika Forster: «L'ARE dovrebbe fare sentire di più la sua voce»	66
Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie	12	La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en Région wallonne	43	Un'osservazione continua del territorio	70
Den Raum kontinuierlich beobachten	15	Les contrats de plan Etat-Régions: un outil majeur de l'aménagement du territoire	46	La valutazione della sostenibilità nell'esempio del piano settoriale dei trasporti	73
Nachhaltigkeitsbeurteilung am Beispiel des Sachplans Verkehr	18	Pour une politique d'organisation du territoire différenciée	77	Gli strumenti dell'economia di mercato: incentivare tramite la limitazione della superficie d'insediamento	76
Marktwirtschaftliche Instrumente: Anreize schaffen durch Beschränkung der Siedlungsfläche	21	Les Contrats d'agglomération en France: L'exemple du Grand Besançon	48	Info	78
Public Private Partnership in der Schweiz	24	Observation permanente du territoire	51	Impressum	79
Innovation mit Privatwirtschaft: Ökologische Skigebiets-Auditierung	27	Evaluation de la durabilité: exemple du plan sectoriel des transports	54		
Ein innovatives Konzept für den Hartgesteinsabbau	30	Instruments économiques dans l'aménagement du territoire: continger le sol pour en limiter la thésaurisation	57		
Info	33	Info	60		
Impressum	79	Impressum	79		

Editorial

Reto Camenzind
wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Siedlung und Landschaft, ARE
reto.camenzind@are.admin.ch



«Den Faustgriff überwinden»



Erinnern Sie sich noch? Als Kleinkind hielten Sie den Buntstift fest in der Faust. Dieser «Faustgriff» war praktisch und genügte für einfache Strichzeichnungen. Plötzlich – vielleicht schauten Sie es den Geschwistern ab oder «erfanden» es gar selbst – lernten Sie den «Schreibgriff» kennen. Er ermöglichte Ihnen beim Zeichnen oder Schreiben nicht nur mehr Genauigkeit, sondern auch eine höhere Geschwindigkeit. Zwei Eigenschaften, die normalerweise im Widerspruch zueinander stehen.

Auch unsere Welt hat sich stark gewandelt. Technische Errungenschaften haben Raum und Zeit neu definiert und zu enormen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüchen geführt. In einer globalisierten, sich immer rascher drehenden Welt ist die Raumentwicklung herausgefordert, ein neues Gleichgewicht zwischen Planungssicherheit und Flexibilität zu finden, neue Formen der Mitwirkung in die Planungsprozesse zu integrieren, neue Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und Privaten einzugehen und schliesslich auch neue Lösungen im Umgang mit den immer variabler werdenden Grenzen zu finden.

Es gibt nur eine Lösung: Die Planung und ihre Instrumente müssen den «Faustgriff» überwinden. Wir müssen Techniken wie In-

ternet oder Geografische Informationssysteme, neue Kooperationen und marktwirtschaftliche Instrumente nutzen.

Der Raumentwicklungsbericht 2005 und das «forum» zum Raumkonzept Schweiz haben in diesem Jahr einen Blick in unsere Zukunft geworfen und dabei die Strategien der Raumentwicklung mit den notwendigen Massnahmen zur Diskussion gestellt. Dabei hat das ARE bewusst nicht nur die Verbesserung der bewährten Instrumente wie die Richt- und Nutzungsplanung gefordert, sondern auch für die schweizerische Raumplanung neue Ansätze vorgeschlagen wie marktwirtschaftliche Instrumente, den vermehrten Einsatz von Vertragslösungen zwischen öffentlicher Hand und Privaten, die Einführung einer Mindestausnützungsziffer oder die Kontingentierung der Bauzonen beziehungsweise der Siedlungsflächen.

Wir sind uns bewusst, dass es neue Ansätze immer schwer haben. Aber warum eigentlich? Die in diesem Heft dargestellten Beispiele für innovative Planungsinstrumente erlauben einen Blick über unsere Grenzen hinaus und zeigen, dass die für uns neuen Ansätze vielerorts schon mit Erfolg angewandt werden.



Vorschläge für nachhaltigkeitsorientierte Begleitinstrumente der Raumentwicklung

• • • • •

Marco Keiner
keiner@nsl.ethz.ch



Die existierenden Raumplanungsinstrumente in der Schweiz haben sich für die bisherigen Aufgaben bewährt. Doch zukünftig soll der nachhaltigen Entwicklung des Raums und den Agglomerationen eine grössere Be-

achtung geschenkt werden. Daher müssen die Planungsinstrumente überprüfbar auf das Gebot der Nachhaltigkeit orientiert sowie mit finanziellen und marktwirtschaftlichen Instrumenten gekoppelt werden.

Die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Kantone sowie die Nutzungspläne, also die Zonen-, Sondernutzungs-, Quartier-, Überbauungs- und Gestaltungspläne sind formelle planerische Instrumente nach dem Raumplanungsgesetz (RPG) und den kantonalen Planungs- und Baugeetzen. Anlässlich des 25-jährigen Jubiläums des RPGs würdigten verschiedene Seiten unter anderem diese gesetzlichen Raumplanungsinstrumente. Der Grundtenor lautete, dass sich das Planungsinstrumentarium des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in der Vergangenheit bewährt habe. Probleme bestehen aber bei der Umsetzung der Planziele. Eine weitere Crux ist, dass die Ziele und Massnahmen raumordnerischer Pläne auf einem vorgängigen Abwägungsprozess beruhen und somit die Pläne Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses über die anzustrebende Raumentwicklung darstellen. Dieser Konsens ist heute vor allem wirtschafts- und wachstumsorientiert.

Umweltanliegen kommen oft zu kurz. Die Folge: Bis heute verläuft die Raumentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig. So schreitet zum Beispiel das Siedlungsflächenwachstum, das durch Pläne begrenzt und konzentriert werden könnte, weiter voran.

Auf Nachhaltigkeit ausrichten

Fairerweise muss eingeräumt werden, dass die nachhaltige Entwicklung erst 1996 Einzug in die Grundzüge der Raumordnung Schweiz fand, 1999 in die Bundesverfassung aufgenommen und 2002 in einer Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrats konkretisiert wurde. Im Rahmen einer RPG-Revision wird man nicht umhin kommen, auch dieses Gesetz explizit auf das Ziel der Nachhaltigkeit auszurichten, wie dies etwa das deutsche Raumordnungsgesetz von 1998 tut.

Die bestehenden Planungsinstrumente sollen auch künftig ihre Aufgabe zur

Ordnung des Raumes und zur Steuerung seiner Entwicklung erfüllen. Voraussetzung dafür ist der politische Wille, sie stärker auf das Gebot der Nachhaltigkeit auszurichten. Dazu gehört, dass jedes planerische Ziel und jede Massnahme durch Wirkungsanalysen sowie durch prozessbegleitende und indikatorenbasierte Monitoring-, Controlling-, Benchmarking- und Reportingsysteme überprüfbar zur Umsetzung eines Konzeptes zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. In Anlehnung an das ARE-Rahmenkonzept zur Nachhaltigkeitsbeurteilung könnte ein «Nachhaltigkeits-Check» für Konzepte und Sachpläne des Bundes sowie für Richt- und Nutzungspläne entwickelt werden. Insbesondere muss dabei abgeklärt werden, inwiefern eine jede planerische Massnahme dazu beiträgt, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, welche Zielkonflikte bestehen und welche Auswirkungen vor allem finanzieller Art die kommenden Generationen zu erwarten haben.



Freiwillig statt formell

Um die Umwelt in Zukunft besser zu berücksichtigen, sollten alle raumordnerischen Programme und Pläne des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach dem Muster der entsprechenden Richtlinie der Europäischen Union unterzogen werden. Die SUP ist in der Schweiz bislang erst im Kanton Genf gesetzlich verankert. Ein weiteres Kriterium für die Zukunftstauglichkeit der bestehenden Planungsinstrumente ist, dass sie in einem zweckmässigen Verbund mit informellen und flexibel einsetzbaren Begleitinstrumenten stehen. Beispiele dafür sind Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) und vertragliche Instrumente (Public Private Partnership). Solche freiwillig angewendeten Instrumente greifen dort, wo formelle Werkzeuge zu starr sind. Ausserdem bieten sie kreative Lösungen für eine Projektentwicklung, die auf Vereinbarungen zwischen Interessenvertretern, Investoren, der Öffentlichkeit und den Trägern der Planungshoheit beruhen.

Marktwirtschaft ins Spiel bringen

Finanzielle und marktwirtschaftliche Instrumente können ebenfalls eingesetzt werden, um die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen zu orientieren und sie auf Nachhaltigkeit auszurichten. Im Hinblick auf die Problematik des Siedlungsflächenwachstums sind Instrumente zur Flächenhaushaltspolitik zu diskutieren. Kantonale Richtpläne könnten quantitative regionale Zielvorgaben zur maximalen baulichen Entwicklung festlegen und Gebiete bezeichnen, für die Überbauungskontingente erstellt werden müssten. Das hiesse, alle unüberbauten Bauzonen, die in den nächsten 15 Jahren de facto nicht benötigt werden und somit Spekulationsobjekte sind, entweder auszuzonen oder zumindest mit einer verursachergerechten Abgabe ge-

gen Baulandhortung zu belegen. Das dadurch in den Zonenplänen ausweisbare knappere Bauland könnte in interkommunalen Flächenpools mittels Bauflächenzertifikaten gehandelt werden. Ansätze dafür finden sich in Maryland, USA («Transferable Development Rights»), in Australien und in Neuseeland. Auch in Deutschland wird die Thematik des kontingentierten Flächenmanagements zurzeit stark diskutiert. Da knapperes Bauland auch zu einer Verteuerung desselben führt, müsste ein Finanzierungsprogramm die Versorgung des Eigenbedarfs an bezahlbarem Bauland sicherstellen. Der Tiroler Bodenbeschaffungsfonds funktioniert bereits nach diesem Muster. Anzustreben ist zudem ein umfassendes kommunales beziehungsweise kantonales Bonus-Malus-System. Dieses könnte sich zum Beispiel aus Abgaben für Flächennutzungsrechte oder für die Nicht-Einhaltung energetischer Mindestanforderungen speisen. Denkbar sind auch weitere Lenkungsabgaben beispielsweise die Abschöpfung des Planungsmehrwerts, wie dies bereits in Neuenburg und Basel-Stadt praktiziert wird. Bonuszahlungen aus diesem Fonds könnten unter anderem für die Übererfüllung von Energie-Standards für Gebäude, für gute Beispiele verdichteten Bauens, innerstädtisches Brachflächenrecycling und vieles mehr ausgeschüttet werden. In Österreich wird derzeit ein solches Bonus-Malus-System unter dem Stichwort «Infrastruktur-Contracting» diskutiert.

ARE soll koordinieren

Da raumplanerische Probleme weder an Landes-, Kantons- und schon gar nicht an Gemeindegrenzen enden, ist eine koordinierte Planung in funktional zusammenhängenden Räumen notwendig. Ein Beispiel sind die Stadt-Umland-Konzepte des Landes Schleswig-Holstein. Die Verwaltungsstrukturen der Schweiz sind neu zu überdenken. Innerhalb der Agglomerationen ist ei-

ne «Multi-Level Governance» anzustreben. Interkantonale Richtpläne und interkommunale Nutzungspläne sowie Flächennutzungsvereinbarungen (wie das «Regional Contribution Agreement» des US-Staats New Jersey) werden ebenso zu diskutieren sein wie die Frage, ob und wie den Agglomerationen eigene institutionelle und planerische Zuständigkeiten wie Agglomerationsrichtpläne zukommen könnten. Konflikte mit Kantonen und Gemeinden sind dabei programmiert. Bei der Aufgabe, die Planungsinstrumente zukunftstauglich zu gestalten, sollte das ARE eine Koordinationsfunktion übernehmen, den Diskussionsprozess moderieren und den nachgeordneten Planungsebenen Arbeitshilfen zur Verfügung stellen.



Marco Keiner (1963) studierte Geographie an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und Nizza und absolvierte das NDS in Raumplanung an der ETH Zürich. Er promovierte über Nachhaltige Entwicklung an der Katholischen Universität Eichstätt und habilitierte an der Universität Innsbruck mit einer Arbeit über nachhaltigkeitsorientierte Planungsinstrumente. Keiner arbeitet am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich zu Themen nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung in der Schweiz, Europa und in Entwicklungsländern.

«Das ARE sollte sich stärker einmischen»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart

Fotos: Annett Altvater



Noch selten war die Raumplanung so gefordert wie heute, gerade auch, weil sie unter Druck steht. Die St.Galler Ständerätin Erika Forster plädiert dafür, die nachhaltige Raumentwicklung offensiv zu verteidigen und fordert das ARE auf, seine Meinung hörbarer in die Diskussion einzubringen.

Erika Forster (1944), Geschäftsfrau, ist seit 1995 Ständerätin des Kantons St.Gallen. Sie gehört den Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie, für Wirtschaft und Abgaben sowie für soziale Sicherheit und Gesundheit an. Daneben amtiert sie unter anderem als Stiftungsratspräsidentin der Stiftung Landschaftsschutz, ist Vorstandsmitglied von Minergie Schweiz und Ombudsfrau bei der Ombudsstelle Mobilkommunikation und Umwelt.
www.erika-forster.ch

«Bundesanhörung bei Grossvorhaben», das forderten Sie in Ihrer Motion vor einem Jahr. Was war Ihre Motivation zu diesem Vorstoss?

Damals war die Ansiedlung eines Industriebetriebs in der Landwirtschaftszone von Galmiz im Kanton Freiburg in der politischen Diskussion. Der Bund sagte, ihm seien die Hände gebunden, die ganze Angelegenheit sei Kantonssache. Mit der von mir vorgeschlagenen Anhörung des ARE könnte die bundesrechtliche Konformität frühzeitig abgeklärt werden. Auch weitere Punkte wie die interkantonale Koordination, die Richtplankonformität und die Verfassungsmässigkeit könnten so kontrolliert werden.

Sie haben die Motion zurückgezogen – warum gaben Sie so schnell auf? Hatte «Galmiz» nicht Bevölkerung und Fachwelt mobilisiert?

Tatsächlich weckte «Galmiz» ein starkes Interesse der Öffentlichkeit am Thema Raumplanung. Ich verzichtete aber darauf, das Thema weiter zu bearbeiten, weil der Bund die Motion ablehnte. Im Vorfeld hatte ich verschiedene Gespräche geführt und mir war signalisiert worden, ein solcher Vorstoss sei nützlich. Als der Bundesrat dann seine Ablehnung bekannt gab, war ich schon etwas erstaunt. Mit dem Rückzug wollte ich verhindern, dass die Motion später in den Räten abgelehnt würde. Denn ein solches Nein wäre für die Sache erst recht kontraproduktiv gewesen.

Wie geht es mit dem Thema Anhörung weiter? Absehbar – und auch zu hoffen – ist ja, dass wieder einmal Grossfirmen in der Schweiz anknocken, um sich hier niederzulassen.

Um ein zweites «Galmiz» zu verhindern, müssen wir unbedingt gerüstet sein und frühzeitig das Thema diskutieren. Der Ball liegt jetzt beim Bundesrat und beim ARE – angeblich werden ja ent-

sprechende Vorschläge für eine verbesserte Koordination zwischen den Kantonen ausgearbeitet. Ich bin gespannt.

Die kantonalen Baudirektoren beabsichtigen, «interkantonale Arbeitszonen» zu schaffen. Haben Sie Hoffnung, dass dies funktioniert?

Wenn die Kantone solche Arbeitszonen gemeinsam erarbeiten, wäre das natürlich sehr erfreulich. Aber meine Erfahrung zeigt, dass die Zusammenarbeit unter den Kantonen oft schlecht funktioniert. Beispiele sind die Bildungspolitik oder jüngst die Diskussionen um die Standorte der Spitzenmedizin. Bei der Raumplanung und der nachhaltigen Bodennutzung kommt der Zeitfaktor dazu – ich weiss nicht, ob wir es uns leisten können, auf diesen Entscheid zu warten – wenn er denn überhaupt je reif wird. Die Konkurrenz zwischen den Kantonen ist enorm. Ich war selbst lange genug in einem kantonalen Parlament – man wird halt dazu erzogen, dass es zuerst dem eigenen Kanton gut gehen soll. Als Regierungsrat ist diese Hinwendung zum eigenen Stand mindestens so eng.

Und wie funktioniert die Koordination zwischen Kantonen und Gemeinden?

Als Gemeinde empfindet man vermutlich die Einmischung der Kantone weniger stark als auf der Ebene Kantone-Bund. Man kennt sich eher, das Gespräch ist wohl einfacher. Natürlich hängt das auch stark von der Person ab, welche die entsprechende Baudirektion leitet.

Braucht es überhaupt Gesetzesänderungen, um die Koordination voranzutreiben?

Ich bin der Meinung, es würde genügen, die bestehenden Möglichkeiten besser auszuschöpfen. Wichtig ist aber, dass es dabei nicht nur um ausländische Grossfirmen geht; seit etwa einem

Jahr ist auch die Auseinandersetzung um Einkaufszentren akut. Hier ist eine regionale Planung besonders wichtig. Denn diese Supermärkte ausserhalb der Agglomerationen sind ja nicht eine Modeerscheinung, die demnächst vorbei ist – sondern es werden laufend neue geplant, mit entsprechendem Landschaftsverbrauch und Verkehrsaufkommen.

Auch im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht hat man das Gefühl, die Ökologie sei unter starkem Druck.

Ich bin Demokrat: Wenn eine Bevölkerungsmehrheit der Ansicht ist, Nachhaltigkeit sei kein Thema – dann müssen wir den Boden zur unkontrollierten Nutzung freigeben. Doch wir haben in der neuen Bundesverfassung ein klares Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung. Und dieses muss als Leitschnur dienen, nicht nur der Politik, sondern auch den Behörden.

Die Verwaltung ihrerseits wartet gerne auf die Politik...

... die derzeit tatsächlich oft andere Schwerpunkte setzt.

Eine neue Statistik zeigt, dass die Baureserven etwa doppelt so gross sind wie nötig. Wie könnte dieser Überhang reduziert werden?

Besonders Gebirgskantone haben zu grosse Bauzonen ausgeschieden. Wenn man diese mit Zielwerten reduzieren würde, könnten unter den Kantonen die Kontingente mit Flächennutzungszertifikaten gehandelt werden.

Stichwort Gebirgskantone und Randzonen: Müssen Bund und Kantone aktiv werden, um die flächendeckende Besiedelung aufrecht zu erhalten?

Man kann wohl nicht für jedes Tal kämpfen, wenn es keine echte Exis-

tenzgrundlage mehr hergibt. Gelegentlich muss man sich wohl eingestehen, dass auch mit noch so hohen Subventionen eine gesunde Wirtschaft nicht aufrechterhalten werden kann. Doch stimmen die Verkehrswege, können auch Randgebiete für Bevölkerung und Wirtschaft sehr attraktiv sein. Ein anderes Problem ist der Wohn- und Büroflächenverbrauch, der in den letzten Jahrzehnten massiv gestiegen ist: Wir leben im Grünen am Stadtrand, brauchen einen Arbeitsplatz im Zentrum und leisten uns zusätzlich ein Ferienhaus. Machen wir mit der Nachhaltigkeit ernst, können wir uns diesen Flächenbedarf, der letztlich Luxus ist, nicht mehr leisten.

Aber Tourismus ist für viele Randregionen existenziell.

Die Frage ist doch, welchen Tourismus wir wollen. Zweitwohnungen dienen in erster Linie dem Baugewerbe. Sind die Häuser einmal erstellt, werden sie oft bloss während drei, vier Wochen pro Jahr bewohnt. Das führt nicht nur zu einem grossen Landschaftsverbrauch, sondern auch zu hohen fixen Infrastrukturkosten für die Standortgemeinden. Gleichzeitig klettern die Bodenpreise in die Höhe, was die Einheimischen belastet.

Wer müsste in diesem Fall aktiv werden? Bund? Kantone?

In letzter Instanz der Bund, auch wenn ich noch immer auf die Sensibilisierung der Verantwortlichen hoffe. Vielleicht sind wir noch nicht so weit, dass wir die Zersiedelung wirklich als Bedrohung empfinden. Aber wenn ich etwa zurückblicke, wie in meinen zehn Jahren als Ständerätin entlang der SBB-Strecke Zürich-Bern die einzelnen Ortschaften mehr und mehr zusammengewachsen sind, stimmt mich das nachdenklich.

Ein anderes Beispiel sind regionale Industriezonen, wie es sie im Tes-

sin und im Kanton Bern gibt. Ein Ansatz für die Restschweiz?

Unbedingt – und zwar wenn immer möglich kantonsübergreifend...

Womit wir wieder bei der harzigen Kommunikation zwischen den Kantonen wären. Gibt es schlicht zu viele Kantone?

Vielleicht kommt es automatisch zu engen Kooperationen. Es beginnt jetzt ja bei den Gemeinden, die zusammengelegt werden. Noch vor 15 Jahre wäre etwa die Fusion von Jona und Rapperswil undenkbar gewesen – jetzt stehen die beiden Gemeinden kurz davor und freuen sich auf ihr stärkeres politisches Gewicht. Gut möglich, dass die Entwicklung auch auf die Kantone übergreift – forcieren kann man das aber kaum.

Koordination wird von allen Seiten gefordert – braucht es ein neues Gremium, um diese sicherzustellen?

Nicht unbedingt. Der Bund und vor allem das ARE sollten die defensive Strategie der letzten Jahre verlassen und mutiger werden. Denn die Verfassung gibt uns ja den Auftrag, einen nachhaltigen Bodenverbrauch zu pflegen.

Also warten auf die Bundesbehörden?

Es liegt auch an uns Politikerinnen und Politikern, das Thema im Auge zu behalten. Meine Motion war ein Beitrag dazu.

Ein Vorwurf an den Raumentwicklungsbericht 2005 lautet, man wolle es allen recht machen – ist diese Kritik gerechtfertigt?

In der Schweiz ist es oft so, dass man versucht, alles auszutarieren: den Bergregionen, den Agglomerationen und den Kernstädten etwas zu geben. Wenn man zuerst eine klare, vielleicht

auch einseitigere Strategie lanciert, weil man aufgrund der Faktenlage davon überzeugt ist, dann versteht es sich von selbst, dass es nachher eine Diskussion darüber gibt und harte Positionen abgeschwächt werden. Aber es besteht offensichtlich eine Tendenz, vorauseilend die mögliche Kritik vorwegzunehmen und das Resultat möglichst unangreifbar zu machen.

Und Ihre persönliche Einschätzung des Raumentwicklungsberichts?

Der grosse Trumpf des Raumentwicklungsberichts ist, dass die Thematik umfassend dargelegt wird, was ausserordentlich wertvoll ist. Eine Schwachstelle liegt darin, dass zu wenig benannt wird, wo die Ursachen der Entwicklung, also des rasanten Bodenverbrauchs, zu suchen sind.

Wo sind denn aus Sicht der Stiftung Landschaftsschutz, deren Präsidentin Sie sind, die Ursachen des ungebändigten Bodenkonsums?

Die Formel ist kurz: Unser Bodenverbrauch ist mit einem Quadratmeter pro Sekunde nicht nachhaltig. Das beginnt dort, wo eine einzelne ältere Person allein in einem grossen Einfamilienhaus bleibt, in dem eine fünfköpfige Familie Platz finden könnte. Mitschuldig sind auch der ungebrochene Trend zur Zweitwohnung sowie der Bedarf für Verkehr und Wirtschaft. Generell gesagt sollen wir auch unseren zukünftigen Generationen noch Raum lassen und Möglichkeiten geben, ihre Umwelt selbst zu gestalten.

Doch wie soll man das erreichen? Die Sensibilisierung scheint wenig zu fruchten...

Wenn dem so ist, braucht es offenbar tatsächlich griffigere Massnahmen. Enteignungen kommen für mich zwar nicht in Frage, aber marktwirtschaftliche Instrumente wie Lenkungsabgaben kann und soll man diskutieren.

In den Räten steht die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) an. Teilen Sie die Befürchtung, bei einer Neuordnung werde der Landschaftsschutz demontiert?

Für diese Einschätzung gibt es gute Gründe, das Vorgehen ist ähnlich wie beim Verbandsbeschwerderecht. Beginnt man am Gesetz zu schraubeln, wird es schnell zahnlos. Ob man bei der anstehenden RPG-Revision mehr Nachhaltigkeit einbringen kann, bezweifle ich. Kommt die Revision trotzdem, müssen wir vom Landschaftsschutz unsere überzeugenden Argumente einbringen, weshalb es keine Abstriche geben darf, und wie man aus dem Instrument RPG noch mehr herausholen kann. Doch das Risiko ist akut, dass es Mehrheiten geben wird, einen Schritt rückwärts zu gehen und zu sagen, unser Land brauche in erster Linie Wirtschaftswachstum.

Ist es nicht so?

Natürlich brauchen wir eine starke Wirtschaft und Arbeitsplätze. Aber das heutige Raumplanungsgesetz ist diesbezüglich ja keinerlei Hindernis. Die Wirtschaft kann gut mit gewissen Einschränkungen leben, wenn die Behörden offen darüber informieren und sich als Dienstleister verstehen: Wenn sie investitionswilligen Unternehmen zeigen, wo welche Branchen zu welchen Bedingungen vorrätig sind. Die Industrie- und Handelskammern sowie Wirtschaftsförderungen müssen aber aktiv sein und von sich aus Alternativen zu Neubauten auf der grünen Wiese aufzeigen. Es wurde diesbezüglich ja auch schon viel gemacht, umgebaute Fabriken etwa oder Industriebrachen, die bereits erschlossen sind. Bevor neues Grünland erschlossen wird, sollten solche Flächen wieder genutzt werden.

Wirtschaft kontra Umwelt und Gesundheit ist auch Thema ihres zweiten Mandats als Ombudsfrau der Mobilfunk-Branche. Das Thema



ist umstritten. Hätte ein Sachplan Mobilfunk verhindern können, dass sich die Fronten verhärteten?

Vielleicht – aber man hat in den Anfängen schlicht die Dynamik der Technologie unterschätzt. Viele Kritiker fordern heute, die Betreiber sollten die Antennen gemeinsam nutzen. Gelegentlich ist dies wirklich machbar, auch auf Druck der Gemeinden. Aber dem stehen die Grenzwerte entgegen und machen deshalb eine zusätzlich Anlage nötig.

Wie schätzen Sie die Zukunft der Raumentwicklung ein?

Blickt man ins Ausland, fällt sofort auf, wie kleinräumig die Schweiz ist. Mit diesem knappen Boden müssen wir haushälterischer umgehen, als wir es in den letzten Jahrzehnten getan haben. Wir müssen konzentrierter, verdichteter bauen. Eine eigentliche Renaissance der nachhaltigen Raumentwicklung erwarte ich kurzfristig nicht. Aber es braucht den Druck, stetig am Thema dranzubleiben. Umso besser, wenn dabei das ARE und andere Behörden die Themenführerschaft etwas engagierter übernehmen.

Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie

• • • • •

Kristina König
kristina.koenig@ils.nrw.de
Bernd Wuschansky
bernd.wuschansky@ils.nrw.de



Industriegebiet Böblingen (Foto zVg)

Kommunen müssen sich wachsenden und immer neuen Problemen stellen. Gewerbegebiete in interkommunaler Zusammenarbeit zu entwickeln und zu betreiben ist eine innovative Strategie, um vorhandene Kapi-

talreserven effektiv zu nutzen, neue Potenziale durch Synergien zu erschliessen und flächenschonende Raumentwicklung zu betreiben.

Primäres Ziel eines interkommunalen Gewerbegebiets ist es, hochwertige und für potenzielle Investoren attraktive Flächen bereitzustellen. Planung, Entwicklung, Nutzung und Vermarktung des Areals werden dabei von mehreren Kommunen gemeinsam und gegebenenfalls mit Dritten betrieben. Zu Beginn der Neunzigerjahre waren es vor allem topographisch bedingte Flächenengpässe, die Kommunen veranlassten, Gewerbegebiete gemeinsam mit einem oder mehreren Nachbarn zu entwickeln. Heute führen insbesondere strategische, arbeitsmarkt-, struktur- und haushaltspolitische Überlegungen zu Kooperationen. Die Ausrichtung der Region im globalen Wettbewerb, die Stärkung des Arbeitsmarkts und die Bewältigung des Strukturwandels rücken in den Mittelpunkt des gemeinsamen Interesses. Dies baut kommunale Konkurrenzen ab, entwickelt gemeinsame Stärken durch Zusammenarbeit und schafft Vorteile für die Region.

Zahlreiche Herausforderungen

Interkommunale Gewerbegebiete sind von Bund und Bundesländern gewollt: Die Raumordnungspläne der meisten Länder fordern sogar aktiv deren Errichtung und in den Programmen zu Stadterneuerung und regionaler Wirtschaftsförderung wird ihnen häufig Priorität eingeräumt. Dabei wird jedoch darauf geachtet, dass die regionalpolitischen Wachstumsziele mit jenen der Umweltverträglichkeit vereinbar bleiben. Daraus ergeben sich zahlreiche Herausforderungen.

- Standortoptimierung auf regionaler Ebene
Wenn Gemeinden kooperieren, steigt die Chance, Gewerbegebiete zu entwickeln, die alle durch die globale Konkurrenz geforderten Qualitätsstandards aufweisen.

- Flächenschonende Raumentwicklung
Gegenüber intrakommunalen bieten interkommunale Gewerbeflächenprojekte Vorteile für eine nachhaltige und flächenschonende Siedlungsraumentwicklung. Dies, weil Fehlnutzungen minimiert, Planungen an mehreren kleinen, suboptimalen Standorten vermieden, Flächenverbrauch reduziert sowie unnötige Bodenbevorratungen verhindert werden können.

- Entlastung der kommunalen Haushalte
Die Kommunalhaushalte sind an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gelangt und werden durch die gemeinschaftliche Gewerbeflächenentwicklung entlastet, da personelle und finanzielle Möglichkeiten gebündelt, lokale und regionale Infrastruktureinrichtungen optimal ausgelastet, kommunale Konkurrenz minimiert und gegebenenfalls auch finanzstarke Dritte (Public-Private-Partnership) einbezogen werden.

- Kommunale Einnahmen
Gemeinsam finanzierte Projekte generieren vor allem durch Gewerbesteuern zusätzliche kommunale Einnahmen. Mit einem Kosten-Einnahmen-Ausgleich sollen diese auf die Gemeinden verteilt werden.

Die ILS NRW-Untersuchung 2005

In Deutschland entstehen zur Zeit mehr als 200 interkommunale Gewerbegebiete, die naturgemäss einen sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand aufweisen: Während in den einen die Grundstücke bereits vermarktet sind, laufen die anderen erst an. Die Praxis zeigt, dass einige Projekte nicht zur Realisierung gelangen, weil Probleme auftauchen oder die Kooperationsgespräche nicht zu einem positiven Ergebnis führen.

Das ILS NRW hat in einer bundesweiten Untersuchung die 110 interkommunalen Gewerbegebiete, die am wei-

testen entwickelt sind, näher betrachtet. Die im Folgenden nur kurz aufgeführten Ergebnisse der Analyse neben einer Beschreibung aller Projekte werden demnächst ausführlich in der ILS NRW-Schriftenreihe veröffentlicht.

- Räumliche Verteilung
Kooperative Gewerbeflächenprojekte verteilen sich in Deutschland räumlich sehr ungleichmässig. Die meisten liegen in den Stammländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, gefolgt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, während in den restlichen Ländern ihre Anzahl deutlich geringer ist.

- Flächengrösse
Interkommunale Gebiete sind mit einer durchschnittlichen Flächengrösse von brutto 96 ha deutlich grösser als herkömmliche Gewerbegebiete. Der Wert erklärt sich durch den relativ hohen Anteil grosser Gewerbeflächen (ca. 20% > 140 ha). Zahlenmässig sind aber die Gebiete von 20 bis 50 ha am stärksten vertreten.

- Beteiligte Kommunen
Bei über 60% der Gewerbegebiete kooperieren zwei Kommunen; bei 20% drei; bei 10% vier und bei 8% fünf oder mehr.

- Vornutzung
63% der interkommunalen Gewerbebestände wurden zuvor agrarisch genutzt, 12% militärisch und 3% forstwirtschaftlich. Bei den restlichen Gebieten sind verschiedene Vornutzungen kombiniert.

- Siedlungsbezüge
Mehr als 60% der Vorhaben liegen im (früheren) Freiraum; 15% ergänzen vorhandene Siedlungsansätze; 20% stellen eine direkte Arrondierung bestehender Siedlungen dar.

- Verkehrserschliessung
Die gute Anbindung an das überregionale Strassennetz ist gerade bei den

neuen Kooperationsvorhaben ein wichtiges Standortkriterium. In einer Entfernung von nicht mehr als fünf Kilometern haben folgerichtig fast 90% der Projekte einen Bundesstrassen- und 60% einen Bundesautobahnanschluss. Die Anbindung an das Bahnnetz ist meist weniger gut ausgebildet.

- Organisation der Zusammenarbeit
Je nach Ausgangssituation und Zielsetzung nutzen die Kommunen für ihre Zusammenarbeit unterschiedliche Organisationsformen: 38% den Zweckverband, 9% die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, 7% die privatrechtliche GmbH, 5% den öffentlich-rechtlichen Planungsverband und 3% die kommunale Arbeitsgemeinschaft. Kombinationen verschiedener Organisationsformen werden bei 28% der Projekte genutzt. Begleitende Gremien wie Beiräte, Lenkungsgruppen oder Arbeitskreise werden häufiger zur Festigung der Zusammenarbeit hinzugezogen.

Einheit überregional vermarkten

Die Entwicklung von Gewerbegebieten in der interkommunalen Zusammenarbeit stellt für Städte und Gemeinden eine zielgerichtete und Erfolg versprechende Strategie dar, bei der auch scheinbar unüberwindbare Hürden miteinander übersprungen werden können. Gerade grössere, regional bedeutsame interkommunale Gewerbegebiete schaffen die Basis für eine zukunftsweisende Ausrichtung der Betriebe auf einem einzigen Standort. Dieser bietet Gewähr für Führungsvorteile und lässt sich als Einheit überregional vermarkten.



Kristina König, 1977, Dipl.-Ing. (FH), M.A., schloss nach ihrem Studium der Architektur an der Fachhochschule

Nürnberg den Master of Arts im Fach Denkmalpflege an der Universität Bamberg ab. Seit 2004 ist sie im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) im Fachbereich Stadtentwicklung und Wohnungswesen tätig.

Bernd Wuschansky, 1949, Dr.-Ing., arbeitet als Regierungsbaudirektor im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Der promovierte Dipl.-Ing. der Raumplanung ist nach Absolvierung des Städtebaureferendariats und wissenschaftlichen Tätigkeiten an der Universität Dortmund und dem Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) 1982 zum ILS NRW gekommen.



Seitdem befasst er sich mit regional- und stadtplanerischen Fragestellungen zur nachhaltigen Wohn- und Siedlungsentwicklung.



Den Raum kontinuierlich beobachten

• • • • •

Muriel Odiet, Yvonne Achermann und
Marco Kellenberger
muriel.odiet@are.admin.ch
yvonne.achermann@are.admin.ch
marco.kellenberger@are.admin.ch



Das ARE hat ein Monitoring für den urbanen und den ländlichen Raum konzipiert, um die entsprechenden Politikbereiche zu begleiten. Die Indikatoren zu den Agglomer-

ationen und den Gebieten des ländlichen Raums werden laufend aktualisiert. Die Kennzahlen und Analysen sind thematisch geordnet und online verfügbar.

Wer sich mit der Entwicklung räumlicher Strukturen befasst, ist für die entsprechende Planung und Bewertung von Massnahmen auf brauchbare, leicht zugängliche Informationen angewiesen. Diese Funktion übernimmt die Raumbeobachtung. Darunter werden die Analyse und Aufbereitung räumlicher Daten zu Bodennutzung, Verkehr, Demografie und Wirtschaft verstanden. Neben dem Bund haben auch die meisten Kantone spezielle, auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Raumbeobachtungssysteme etabliert. In der Praxis ist es oft so, dass Raumbeobachtung je nach aktueller Fragestellung sehr sektoriell betrieben wird. Die Resultate bleiben deshalb oft Stückwerk und gehen vergessen. Gleichzeitig ist es aus Ressourcengründen jedoch auch illusorisch, eine Raumbeobachtung aufzubauen, die – quasi antizipierend – für alles und jedes die richtige Antwort bereithält. Erfolg versprechender ist ein Kompromiss zwischen diesen Extremen.

Auf Politikfelder abgestimmtes Monitoring

Seit rund drei Jahren betreibt der Bund eine Agglomerationspolitik und eine Politik für den ländlichen Raum. Diese Politikbereiche sind auf Grundlagen-daten angewiesen. Für die Raumbeobachtung des Bundes unter Leitung des ARE ergab sich dabei die Gelegenheit, ein Monitoringsystem aufzubauen, das auf einen Gesamtzusammenhang ausgerichtet ist. Dessen Kernstücke bilden das «Monitoring urbaner Raum Schweiz» (MUR) und das «Monitoring ländlicher Raum Schweiz» (MLR), die parallel zum Aufbau der beiden neuen Politikfelder konzipiert worden sind.

In kleinen Vertiefungsstudien werden die jeweiligen Indikatoren in einen thematischen Kontext gestellt und kommentiert. Dadurch sind die Informationen leicht zugänglich. Zudem sind nebst den Studien auch die dazugehörigen Zahlentabellen online abrufbar.

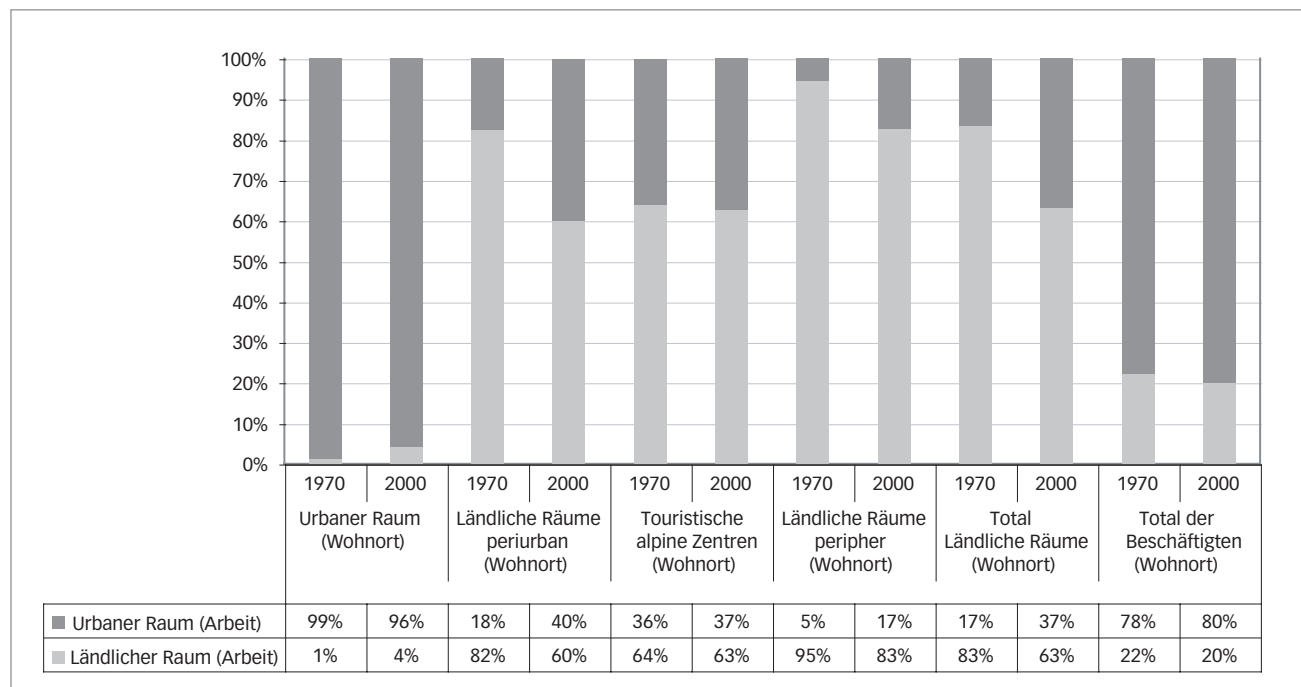
Bereits auf www.are.ch publizierte Monitoring-Analysen

Monitoring urbaner Raum

- A1: Entwicklung der Schweizer Städte und Agglomerationen
- A2: Spezialisierung der Wirtschaft im städtischen Raum
- A5: Agglomerationsverkehr
- A7: Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung
- A9: Zentrumslasten
- B1: Der städtische Raum im Vergleich zum ländlichen Raum
- B3: Metropolitanräume

Monitoring ländlicher Raum

- U1: Grösse und Entwicklung des ländlichen Raumes
- U2: Struktureller Wandel der Wirtschaft im ländlichen Raum
- U3: Soziodemographische Struktur der Bevölkerung



Der Anteil der im ländlichen Raum wohnhaften Berufstätigen, die in die Agglomerationen pendeln, hat sich zwischen 1970 und 2000 von 17 Prozent auf 37 Prozent erhöht und damit mehr als verdoppelt.

Erkenntnis aus der 2005 publizierte MLR-Analyse «Grösse und Entwicklung des ländlichen Raumes» (Grafik: ARE)

Über 30 Themenkreise

Die Umsetzung der beiden Monitoringsysteme begann 2001 (MUR) beziehungsweise 2003 (MLR). In einer ersten Phase wurden mit einer Expertengruppe die Problemstellungen und Kernfragen des urbanen und ländlichen Raums sowie geeignete Indikatoren definiert. Insgesamt sind bis 2008 mehr als 30 thematische Analysen vorgesehen. Die ersten davon werden seit 2003 im Internet (www.are.ch) publiziert und sollen in regelmässigen Abständen aktualisiert werden. Bis heute sind sieben MUR-Analysen und drei MLR-Analysen abrufbar.

Zur Illustration werden nachstehend einige Themenkreise und Resultate kurz vorgestellt:

«Zentrumslasten»

Diese MUR-Studie präsentiert zum ersten Mal quantitative und vergleichbare Angaben zur Problematik der Zentrumslasten in Gross- und Mittelagglomerationen. Sie macht sichtbar, dass die Kernstädte aufgrund ihrer zentralen Funktionen und der spezifischen soziodemografischen Situation im Durchschnitt um 84 Prozent höhere Kosten pro Kopf aufweisen als das Umland. In einigen Agglomerationen kann dieser Mehraufwand bis zu 100 Prozent betragen.

«Agglomerationsverkehr»

Zusätzlich zur Studie «Agglomerations-Benchmark Verkehr und Raum» (ARE 2004) liefert diese MUR-Analyse wichtige Elemente für die Ausarbeitung und Prüfung des Agglomerationsprogramms (Teil Siedlung und Verkehr). Indikatoren zum Verkehrsaufkommen, zum Modal-Split im Pendelverkehr, zum Motorisierungsgrad, zur Parkplatzverfügbarkeit am Arbeitsplatz, zum Zeitaufwand für den Pendlerweg oder zu den Strassenverkehrsunfällen veranschaulichen die aktuelle Situation des Verkehrs in den Schweizer Agglomerationen.

«Grösse und Entwicklung des ländlichen Raumes»

Aus dieser Analyse (MLR, 2005) geht zum Beispiel hervor, dass sich der Anteil der im ländlichen Raum wohnhaften Berufstätigen, die in die Agglomerationen pendeln, zwischen 1970 und 2000 von 17 Prozent auf 37 Prozent erhöht und damit mehr als verdoppelt hat.

Als ergänzende Lektüre eignet sich die Analyse «Der städtische Raum im Vergleich zum ländlichen Raum». Nächstens erscheint der Themenkreis «Pendlerströme zwischen städtischen und ländlichen Räumen».

Landschaftstypologie Schweiz

Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und für Statistik (BFS) erarbeiten zurzeit eine Landschaftstypologie für die Schweiz. Es soll eine schweizweit vergleichbare, praxisorientierte Fachgrundlage geschaffen werden, die es erlaubt, räumliche Wirkungen von gesamtschweizerischen Politiken, Planungen oder Projekten rascher zu erkennen und gezielter zu vertiefen. Für den Bund ist dies besonders wichtig, da er – im Gegensatz zu den Kantonen – bisher nicht über ein solches Instrument verfügt.

Die «Landschaftstypologie Schweiz» soll aber auch für die Kantone von Nutzen sein, indem beispielsweise statistische Daten der Schweiz besser interpretierbar und Vergleiche zwischen den Kantonen möglich werden. Das Projekt «Landschaftstypologie Schweiz» wird in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet. Es wird jedoch kantonale Grundlagen nicht ersetzen, die auch Qualitätsziele definieren und detaillierte Aussagen enthalten. Erste Ergebnisse werden 2006 vorliegen.

Reto Camenzind

Stück um Stück hin zu einem Gesamtbild

Der innovative Charakter der beiden Monitoringsysteme zeigt sich nicht nur in den Resultaten der thematischen Analysen, sondern auch in der grundsätzlichen Konzeption. Es ist vergleichbar mit einem Puzzle: Dessen Teile werden nach und nach zusammengesetzt und werden ersetzt, sobald aktualisierte statistische Daten vorliegen. Mit den Monitoringsystemen sollen bereits bestehende statistische Daten problembezogen analysiert werden. Die Resultate liefern den Akteuren auf nationaler, kantonaler, regionaler und lokaler Ebene Antworten auf eine Vielzahl von Fragen der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raums.



Yvonne Achermann (1968) studierte in Genf die politischen Wissenschaften und arbeitet seit 2000 beim ARE. Sie ist unter anderem für das «Monitoring ländlicher Raum Schweiz» zuständig und realisiert in diesem Rahmen diverse Studien und thematische Analysen.



Muriel Odiet (1975) studierte Geografie an der Universität Basel. Zur Zeit studiert Sie Raumkonzepte an der EPFL im Rahmen eines Masterstudiums. Als Mitarbeiterin des ARE seit 2002 ist sie in der (strategischen) Gruppe Agglomerationspolitik für das «Monitoring urbaner Raum Schweiz» zuständig.



Marco Kellenberger (1971) studierte in Bern Geografie und Medienwissenschaft und arbeitet seit 2000 beim ARE. Er ist zuständig für diverse Raumbeobachtungs- und Indikatorenprojekte, unter anderem auch für das «Monitoring urbaner Raum Schweiz».

Nachhaltigkeitsbeurteilung am Beispiel des Sachplans Verkehr

• • • • •

Pietro Cattaneo
pietro.cattaneo@are.admin.ch



Um Politiken, Strategien und Programme in Sachen nachhaltige Entwicklung zu optimieren, entwickelte das ARE die Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB). Erste Anwendungen – etwa in der Landwirtschaftspolitik – sind bereits erfolgt, andere – wie im Bereich der Raumentwicklung – sind

noch im Gang oder erst geplant. Das aktuelle Projekt der NHB zum Sachplan Verkehr stellt mit seiner Komplexität, Aktualität und Bedeutung eine geeignete Basis dar, um den möglichen Nutzen einer NHB zu untersuchen und darzulegen.

Im Zentrum der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) steht die systematische Erfassung der Wirkungen eines Vorhabens. Eben abgeschlossen wird jene zum Sachplan Verkehr, den der Bundesrat 2006 verabschiedet wird. Wichtigstes Ziel ist, durch eine nachvollziehbare und umfassende Abschätzung Transparenz zu schaffen sowie Verbesserungs- und Optimierungsvorschläge auf der Basis von Varianten zu entwickeln.

Das Rahmenkonzept sieht vier zentrale Arbeitsschritte vor:

- Die Relevanzanalyse, die auf einfache Weise klären soll, wie relevant ein Vorhaben für die Nachhaltigkeit ist. Ausschlaggebende Kriterien sind dabei Zielkonflikte zwischen den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.
- Die Wirkungsanalyse, welche die Wirkungen eines Vorhabens auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen untersucht und die Zielkonflikte analysiert.
- Die Beurteilung, welche die ermittelten Wirkungen mit spezifischen Kriterien bewertet, so zum Beispiel, ob irreversible Entwicklungen ausgelöst werden.
- Abschliessend dokumentiert ein Bericht auf verständliche und nachvollziehbare Weise die Resultate inklusive Optimierungsmöglichkeiten.

Im Rahmen der NHB zum Sachplan Verkehr wurde besonders darauf geachtet, wie kohärent die nachhaltige Entwicklung und wie ausgewogen und vollständig der Plan ist, inwiefern die formulierten Ziele und Strategien mit den Umsetzungsmassnahmen im Einklang stehen und ob Vorgaben zur Sicherstellung von Nachhaltigkeitszielen vorliegen.

Auf Kernelemente konzentrieren

Es ist wichtig, anzuerkennen, dass die NHB eine Methodik und kein neues Verfahren ist. Es handelt sich dabei lediglich um inhaltliche und prozessuale Anforderungen aus der Sicht der nachhaltigen Entwicklung. Soweit fachbezo-

gene Beurteilungsverfahren existieren, sollen sie die Leitverfahren bleiben.

Der Aufwand bei der NHB zum Sachplan Verkehr war aber nicht zu unterschätzen, insbesondere da diese NHB in einem frühen Stadium einsetzte und prozesshaft ausgestaltet wurde. Damit beurteilt werden kann, ob ein Vorhaben vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsdimensionen ausgewogen und vollständig ausgeleuchtet ist, wird empfohlen, schon zu Beginn eine möglichst breite Optik einzunehmen. Um bei der Fortsetzung der Arbeiten die Komplexität und den Aufwand in Grenzen zu halten, ist eine Fokussierung auf die wesentlichen Kernelemente prüfenswert. Bei Bedarf können einzelne Arbeitsschritte abgekürzt werden, um sich auf jene Inhalte zu konzentrieren, die besonders nachhaltigkeitsrelevant sind.

Varianten erlauben Vergleiche

Um positive Resultate zu erzielen, hat sich das NHB-Vorgehen nach der Art des Erarbeitungsprozesses des Vorhabens, den zeitlichen und/oder finanziellen Ressourcen, der Funktion der NHB und der geforderten Bearbeitungstiefe zu richten. Die Pilot-NHB hat einerseits gezeigt, dass eine situative Anpassung des NHB-Rahmenkonzepts möglich ist. Andererseits wurde klar, dass sich eine NHB grundsätzlich in den Erarbeitungsprozess eines komplexen Vorhabens einbinden lässt und die Ergebnisse einer solchen begleitenden Beurteilung in das Vorhaben aufgenommen werden können.

Beim Sachplan Verkehr wurden keine detaillierten Handlungsalternativen ausgearbeitet. Somit war es bei der NHB nicht möglich, durch eine Gegenüberstellung von Varianten die Konflikte sowie die Vor- und Nachteile transparent darzulegen und vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung zu würdigen. Diese Frage stellt eine grosse Herausforderung an die Projekte dar, weil die Ausarbeitung von Al-

ternativen sehr aufwändig ist. Der Vergleich mit einer Nullvariante sollte aber als eine minimale Vorgabe für eine NHB betrachtet werden.

Auswirkungen in der Umsetzung

Insgesamt sind die gesammelten Erfahrungen sehr positiv, wobei die ausführlichen Resultate der NHB Anfang 2006 veröffentlicht werden. Die Pilot-NHB des Sachplans Verkehr hat gezeigt, dass die NHB wesentlich zur Verbesserung eines komplexen Vorhabens beitragen kann:

- Sie fördert die Einnahme einer breiten Optik und das Denken in Varianten und Alternativen.
- Sie hilft, ausgewogene Vorlagen auszuarbeiten, und leistet somit einen Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz des Projekts.

Prozessbegleitung oder äusserer Blick

Der Fokus einer NHB kann unterschiedlich gelegt werden. Will man die Priorität auf eine Optimierung des Produkts während des Entstehungsprozesses im Sinn einer rollenden Planung setzen, dann ist eine enge Begleitung vorteilhaft. Eine begleitende NHB macht auf Widersprüche, Unvollständiges, Unklares und Unausgeglichenes aufmerksam und zeigt, wo Präzisierungen und Priorisierungen nötig sind. Diese Variante der NHB ist schwieriger zu dokumentieren. Soll hingegen der Schwerpunkt der NHB auf die Legitimation des Vorhabens gelegt werden oder hat die Transparenz eine grosse Bedeutung, dann kann eine Beurteilung durch externe, unabhängige Fachleute vorteilhaft sein. Diese Variante hat weniger Optimierungsspielraum als die erste Variante. Bei der NHB des Sachplans Verkehr wurde eine Kombination beider Varianten gewählt.

- Sie ermöglicht, Widersprüche und Unklarheiten frühzeitig zu erkennen.
- Sie verbessert die Ausrichtung eines Projekts auf die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung.

Obwohl sich die Methodik in der Anwendung als sehr flexibel erwiesen hat, lassen sich bereits gewisse Schlussfolgerungen über deren künftigen Einsatz und über mögliche Weiterentwicklungen ziehen:

- Mit Blick auf die knappen Ressourcen und auf die bereits existierenden Verfahren ist von grosser Bedeutung, die NHB optimal in der gängigen Praxis zu integrieren und den Aufwand zu optimieren. Dabei nimmt die Koordination mit den weiteren Querschnittsbeurteilungen wie der Regulierungsfolgenabschätzung oder Beurteilungen im Um-

weltbereich eine besondere Bedeutung ein.

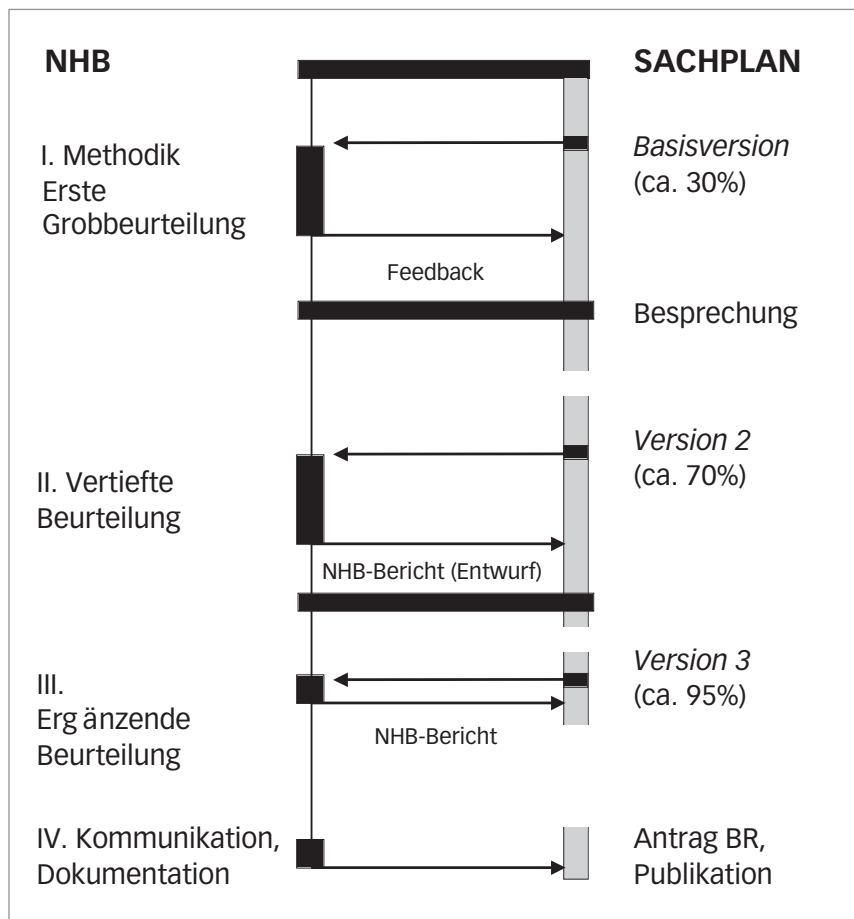
- Die Auswirkungen einer Politik oder eines Plans auf die nachhaltige Entwicklung enden meist nicht mit dem Projekt selber, sondern ergeben sich oft auf der Ebene der Umsetzung. Dabei stellt die Wirksamkeitsprüfung, wie sie im Artikel 170 der Bundesverfassung vorgesehen ist, eine zentrale Schnittstelle zur NHB dar.

Quellen

- ARE: Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Bern 2004
- Infrac/Ecoplan/Ecoscan: Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm. Schlussbericht im Auftrag des ARE. Zürich 2005

Unterschiedliche Beurteilungsebenen

Für jede NHB stellt sich die Frage, auf welcher Ebene sie ansetzen soll. Soll sie die Wirkungen von übergeordneten Zielen und Grundsätzen beleuchten oder eher einzelne Teilstrategien oder Massnahmen? Dazu kann es keine generelle Empfehlung geben. Jedes Vorhaben weist eine andere innere Struktur auf. Eine Analyse, die nur auf übergeordneter Ebene erfolgt, birgt die Gefahr, dass altbekannte Erkenntnisse gewonnen beziehungsweise nur allgemeine Zielkonflikte herausgeschält werden. Dagegen erschwert eine Analyse auf der Ebene von Einzelmassnahmen oder Strategiebestandteilen die übergeordnete Synthese. Bei der NHB zum Sachplan Verkehr wurde auf einer mittleren Ebene angesetzt.



Ablaufschema der Nachhaltigkeitsbeurteilung eines Sachplans



Pietro Cattaneo, 1968, ist dipl. Naturwissenschaftler ETH und Raumplaner ETH/NDS. Er arbeitet im ARE an der Weiterentwicklung und bundesinternen Koordination der Nachhaltigkeitsbeurteilung und begleitet die Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrats. Ausserdem führt er das Sekretariat des interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE).

Marktwirtschaftliche Instrumente: Anreize schaffen durch Beschränkung der Siedlungsfläche

• • • • •

Rolf Geiger
rolf.geiger@are.admin.ch



Um den viel zu grossen Bauzonenreserven zu begegnen sowie Anreize zur inneren Verdichtung und Erneuerung zu schaffen, prüft das ARE marktwirtschaftliche Instrumente. Zur Diskussion stehen vor allem so genann-

te Flächennutzungszertifikate. Dabei geht es darum, die noch bebaubare Fläche zu beschränken. Das Instrument soll mit einem Handelsmechanismus kombiniert werden.

Aktuelle Schätzungen des ARE zeigen, dass aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung bis 2030 gesamtschweizerisch weit über die Hälfte der Bauzonenreserven überflüssig sein werden. Gemäss Raumplanungsgesetz wären aber nur Bauzonen für einen Baulandbedarf von 15 Jahren auszuscheiden. Einzig in den Kerngebieten der grössten Agglomerationen sind die Bauzonen langfristig knapp dimensioniert.

Verzerrter Markt der Bodenfläche

Der Beanspruchung des Bodens werden heute keine langfristigen Grenzen gesetzt. Erschwerend kommt dazu, dass das Verursacherprinzip bei der Anlastung der Erschliessungskosten von Neubauten ungenügend angewendet wird, dass die Internalisierung der externen Kosten des privaten und öffentlichen Verkehrs unvollständig ist

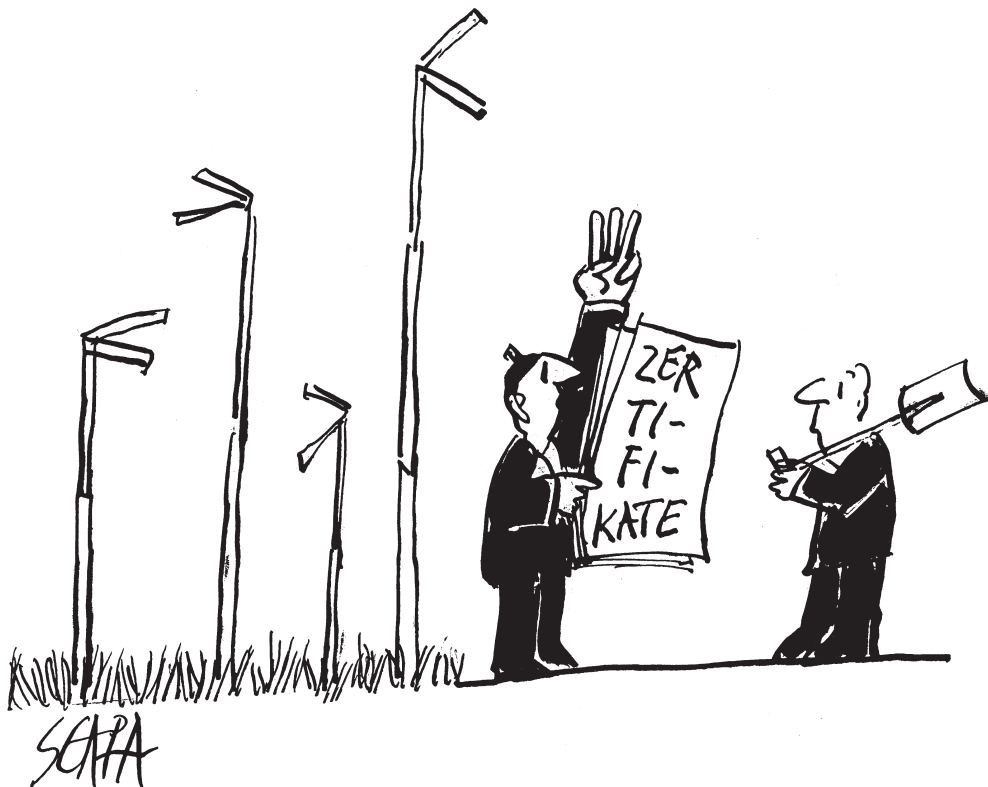
und dass die Abschöpfung von Wertsteigerungen infolge Planungs-, Erschliessungs- und Infrastrukturmassnahmen meist fehlt. Diese Faktoren führen im Zusammenspiel mit den überdimensionierten Bauzonenreserven seit geraumer Zeit zu einem verzerrten «Markt der Bodenfläche». Dieser trägt der langfristigen volkswirtschaftlichen Bedeutung des begrenzten Guts Boden gegenüber den konkurrierenden kurzfristigeren Forderungen von Unternehmen und Haushalten nach möglichst günstigen Gewerbe- und Wohnflächen nicht genügend Rechnung.

Die Raumplanung rennt gegen diese verzerrenden Kräfte und damit gegen die falschen Anreize für eine flächenhafte Siedlungsentwicklung an. Denn mit den ihr zur Verfügung stehenden planerischen Instrumenten ist dies eine fast aussichtslose Angelegenheit: Die Nutzungsplanung hat zwar zweifelsohne ihre Verdienste. In Bezug auf

die Dimensionierung der Bauzonen und die Bodenbeanspruchung hat sie bisher jedoch nicht zum Ziel geführt. Auch die Richtplanung vermag diesbezüglich nicht die nötigen Akzente zu setzen. Marktwirtschaftliche Instrumente könnten die Raumplanung in dieser Hinsicht unterstützen. Da eine quantitative Beschränkung im Vordergrund steht, bietet sich insbesondere der Einsatz von so genannten Flächennutzungszertifikaten an.

Ein Flächennutzungszertifikate-System besteht aus drei Elementen:

1. Kontingentierung: Die noch bebaubare Fläche wird beschränkt. Aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung dürfte das Kontingent etwa einem Drittel der heute unbebauten Bauzonen entsprechen.
2. Allokation: Die Nutzungsrechte des Kontingents, die Zertifikate, werden etappenweise an öffentliche oder private Akteure versteigert oder aufgrund von Kriterien zugewiesen.



3. Handel: Diese Rechte können auf dem Zertifikatsmarkt gehandelt beziehungsweise ausgetauscht werden.

Die Zertifikate können innerhalb der bestehenden Bauzonen genutzt werden. Diese werden auf dem heutigen Stand eingefroren – mit gewissen Ausnahmen für raumplanerisch sinnvolle Einzonungen.

Dieses auf den ersten Blick einfache System wirft beim genaueren Durchdenken einige Fragen auf. Zum Beispiel, ob Handelsschranken oder Marktsegmentierungen notwendig sind, wenn sich so genannte Hotspots bilden und gewisse Regionen oder Nutzungstypen wie Gewerbe oder Wohnen wegen relativer finanzieller Schwäche aus dem Handel geworfen würden. Weiter könnte der durch die Verknappung durchaus gewollte Verdichtungsdruck auch Nutzungen oder Gebiete erfassen, wo Verdichtung nicht erwünscht ist. Zudem stellen sich Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung der Verkehrsflächen und der Abhängigkeiten mit dem Bauen ausserhalb der Bauzone.

Das ARE ist daran, mit externer Unterstützung solche Fragen genauer zu erörtern. Analysiert werden die Auswirkungen verschiedener Varianten von Flächennutzungszertifikaten auf Bau-, Miet- und Bodenpreise je nach Raumbeziehungsweise Nutzungstypen sowie die Folgen in Bezug auf regionale und gesellschaftliche Umverteilungen. Schrittweise wird damit die Ausgestaltung optimiert. Ergebnisse werden bis im Frühjahr 2006 vorliegen.

Anreize zur inneren Verdichtung und Erneuerung

Eine restriktivere Flächenhaushaltspolitik mit einer Beschränkung der noch bebaubaren Bodenfläche mittels Flächennutzungszertifikaten könnte einen wesentlichen Anreiz zur Verdichtung und zur Ausschöpfung der hohen Nutzungsreserven in bereits weitgehend

überbauten Siedlungsgebieten schaffen. Dies wiederum kann einen Antrieb zur Siedlungserneuerung und damit zur Verbesserung der urbanen Qualität darstellen. Der Baulandmarkt würde verflüssigt und der Baulandhortung entgegengetreten. Zudem würden bestehende zusammenhängende Freiräume und Erholungslandschaften entlastet und die Ausbreitung des Siedlungsbreis, der Zersiedelung, gebremst.

Der Zersiedelung kann mit Flächennutzungszertifikaten allerdings nur bedingt Einhalt geboten werden. Nämlich vor allem dann, wenn die Zertifikate im Sinn einer Zusatzbedingung nur für Parzellen genutzt werden dürfen, die direkt an das bereits weitgehend überbaute Siedlungsgebiet angrenzen. Damit aber geriete das System aus rechtlicher Sicht in unsicheres Fahrwasser. Denn faktisch würde damit eine Etap-pierung der Bauzonen eingeführt und dadurch das Problem der materiellen Enteignung akut. Andererseits ist der heutige Zustand in Sachen Bauzonen-reserven unbestrittenermassen nicht gesetzeskonform.

Zertifikate ersetzen die Raumplanung nicht

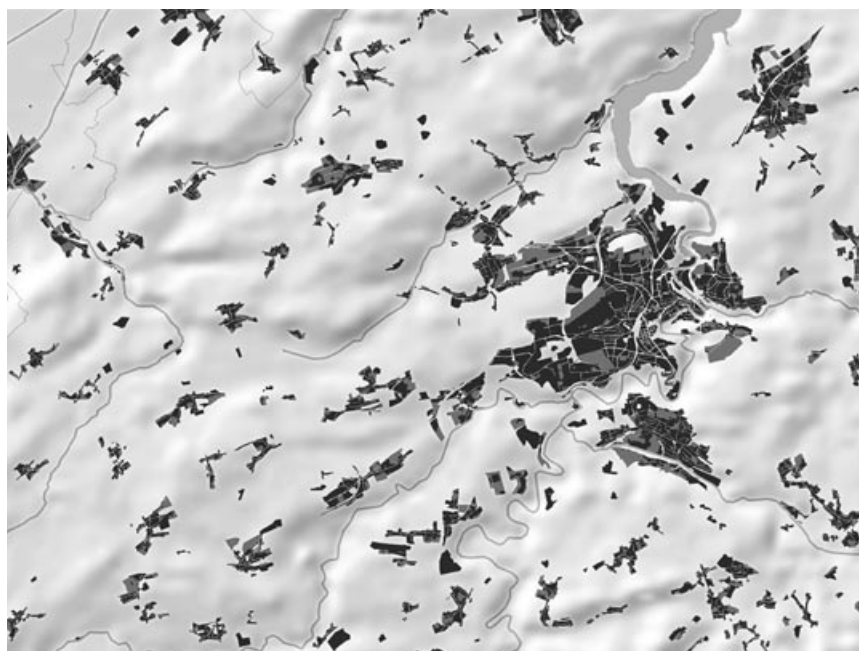
Flächennutzungszertifikate sind kein Allheilmittel. Sie können und müssen nicht alle Probleme der Raumplanung lösen. Sie begegnen aber zielgerichtet dem Problem der zu hohen Flächenbeanspruchung.

Als Alternativen und allenfalls sogar wirksamere Mittel, um die Raumplanung zu unterstützen, bieten sich ebenfalls marktwirtschaftliche Lösungsansätze an: beispielsweise, die externen Kosten des privaten und öffentlichen Verkehrs und die Erschliessungskosten bei Neubauten konsequent zu internalisieren beziehungsweise verursachergerecht anzulasten.



Rolf Geiger (1976), studierte an der ETH Lausanne Bau-/Verkehrsingenieur und arbeitet seit 2002 beim ARE. Nebst den marktwirtschaftlichen Instrumenten gehört

die Agglomerations-Verkehrspolitik zu seinen aktuellen Arbeitsschwerpunkten. Parallel absolviert er an der Universität Zürich ein Nachdiplomstudium in angewandter Geschichte.



Bauzonen (schwarz) und -reserven (grau) im Kanton Fribourg

Public Private Partnership in der Schweiz

• • • • •

Urs Bolz
urs.bolz@ch.pwc.com



Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft haben in der Schweiz eine lange Tradition. Der Staat kommt mit den zunehmenden Ansprüchen bei gleichzeitig knappen Mitteln an seine Grenzen. Er sucht deshalb vermehrt nach Möglichkeiten, betriebliche Leistungen aus-

serhalb der Verwaltung effizient zu erfüllen. Diese Entwicklungen bilden die Basis für die Diskussion um Public Private Partnership (PPP). Die Diskussion verdient es, auch im Bereich Raumentwicklung intensiver geführt zu werden.

Public Private Partnership PPP hat tiefe und breite Wurzeln: Seit Ende der Neunzigerjahre hat PPP in der internationalen Diskussion klare Konturen erhalten. PPP ist heute ein weltweiter Trend und ein Markt mit grosser Dynamik. Im Ausland ist PPP stark auf den Bereich Infrastruktur ausgerichtet (zum Beispiel Hochbau, Strassen, Schulen, Spitäler, öffentliche Anlagen).

Die «Idee PPP» hat die Schweiz verspätet erreicht. Dies ist aus zwei Gründen unbefriedigend: Erstens hat die Schweiz in Sachen Partnerschaftsidee sehr viel zu bieten. Zweitens wird auch in der Schweiz durch PPP ein Nutzenpotenzial erwartet. Dies zeigt eine Grundlagenstudie, die von verschiedenen Partnern aus Wirtschaft und Verwaltung initiiert und im Juni 2005 publiziert wurde.¹ Die Studie positioniert PPP in der internationalen Diskussion, beschreibt die typischen Prozesse sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und formuliert Handlungsempfehlungen für die Schweiz. Allgemein wird PPP als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben umschrieben. Es geht dabei nicht um die politisch geprägte Frage «Wie viel Staat», sondern um das «Wie» der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

Typisierung von PPP in der Schweiz

Die Grundlagenstudie beschreibt zwei Typen von PPP:

- Beschaffungs-PPP bieten eine Alternative zum klassischen Beschaffungsverfahren. Die Beschaffung erfolgt lebenszyklusorientiert und umfasst im Infrastrukturbereich typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb.
- Aufgabenerfüllungs-PPP basieren auf der Erkenntnis, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden kann.

PPP ist eine qualifizierte Form der Kooperation. Neben «Public» und «Private» muss der Begriff «Partnership» qualitativ derart beschrieben werden können, dass sich ein Unterschied zu traditionellen, bekannten Kooperationen ergibt. Damit wird vermieden, dass PPP nur als neues Wort für Bekanntes benutzt wird.

In der erwähnten Grundlagenstudie werden PPP folgende Merkmale zugeschrieben:

- Es geht um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe;
- Mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner sind daran beteiligt;
- Es wird eine wirtschaftliche Leistung bereitgestellt;
- Die Partner tragen die Verantwortung gemeinsam;
- Ressourcen der Verwaltung und kommerzielle Ressourcen der Wirtschaft werden gebündelt;
- Das Risiko wird zwischen den Partnern aufgeteilt;
- Die Zusammenarbeit erfolgt längerfristig und prozessorientiert, in der Regel lebenszyklusorientiert.

Sind obgenannte Merkmale erfüllt, spricht vieles für das Vorliegen eines PPP. Es bleibt allerdings darauf hinzuweisen, dass in der aktuellen PPP-Diskussion für PPP-Projekte auch gewisse Mindestanforderungen an den Prozess verankert werden. So wird insbesondere bei Beschaffungs-PPP standardmässig ein Nachweis der besseren Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante gegenüber einer klassischen Eigenerstellung verlangt. Andere Kooperationsverhältnisse, die einen partnerschaftlichen Charakter aufweisen, können allenfalls als PPP im weiteren Sinn eingestuft werden.

PPP im Bereich Raumentwicklung

Gemäss dem Raumentwicklungsbericht 2005 besteht eine der grössten Herausforderungen für die schweizerische Raumplanung der kommenden

Jahre «in einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordination auf allen Ebenen». Neben der intensivierten Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Gemeinwesen dürfte sich im Bereich Raumplanung auch die Prüfung des PPP-Potenzials für einzelne Projekte oder grössere Programme lohnen.

- PPP als Methode: PPP ist ein gemeinsamer Prozess zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen zwecks Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Das Wissen um die PPP-Merkmale beziehungsweise um die betreffenden Prozesse kann Raumplanerinnen und Raumplaner in ihrer Funktion als Moderatoren von Prozessen unterstützen.

- Know-how bezüglich Wirtschaftlichkeit: Die im Rahmen von PPP-Modellen erarbeiteten Instrumente und Methoden zur Wirtschaftlichkeitsanalyse können auch in Projekten beziehungsweise Programmen der Raumentwicklung eingesetzt werden. Insbesondere die Perspektive einer längerfristigen partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Privaten unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes dürfte dazu dienen, eine kurzfristige Nutzensicht zu vermeiden und nachhaltige Wirtschaftlichkeit zu fördern. Der PPP-Ansatz kann somit zur Entwicklung von kostengünstigen Raumstrukturen beitragen.

- Partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit können zu einer Optimierung der Nutzung öffentlicher Räume und Gebäude führen und damit auch zu einer effizienten Raumnutzung beitragen. Typische Beispiele sind Mehrfachnutzungen der Besucherinfrastrukturen (Parkplätze, Säle oder Garderoben), zum Beispiel für kommerzielle und kulturelle Nutzungen. Weitere Anwendungen sind Autobahn- oder Gleisüberbauungen, wobei Teile der Kosten für Lärmschutzmassnahmen durch kommerzielle Nutzungen refinanziert werden können.

- Umnutzungen von Industriebrachen überfordern häufig sowohl die öffentliche wie auch die private Seite. Bei einem partnerschaftlichen Umsetzungsprozess können beidseitige Nutzenvor-

teile abfallen. So sorgt beispielsweise die Gemeinde für die Erbringung der Vorleistungen (Entgiftung des Bodens, Sicherstellung der Erschliessung etc.) und Private investieren in die nachfolgende Gestaltung des öffentlichen Raums oder der öffentlichen Infrastruktur (wie beispielsweise in Zürich Nord und Zürich West).

- Auch im Bereich der Agglomerationspolitik kann eine Einbindung von privaten Ressourcen das Nutzenspektrum aller Partner erweitern. Die Finanzierung von öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten im Rahmen von Modellvorhaben ist in der Agglomerationspolitik explizit vorgesehen.²

Das Interesse an einer Verstärkung und Verstetigung der Zusammenarbeit im Bereich Raumentwicklung dürfte auf beiden Seiten vorhanden sein: Der Staat ist auf Partnerschaften mit der Wirtschaft sowie auf deren Ideen und Kompetenzen angewiesen, um die vielfältigen Aufgaben zu lösen. Die Wirtschaft hat ein Interesse an einer breit verstandenen Standortqualität; dazu gehören neben optimalen öffentlichen Infrastrukturen auch qualitativ hoch stehende öffentliche Räume und wirtschaftliche Raumstrukturen. PPP könnte deshalb auch im Bereich Raumentwicklung in verschiedener Hinsicht Nutzen stiften.

¹ Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, Urs Bolz, Hrsg., Zürich 2005.

² ARE: Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht des Bundesrates vom Dezember 2001, S. 54



Urs Bolz (1958), Fürsprecher LL.M (International Master of Law), ist als Direktor bei PricewaterhouseCoopers (PwC) in Bern und Spezialist für politisches Management tätig. Er wirkt als Projektleiter in Mandaten von Bund, Kantonen und Städten. Ferner leitet er das Kompetenzzentrum PPP Schweiz von PwC und war Gesamtprojektleiter der PPP-Grundlagenstudie.



• • • • •

Wintersport beansprucht die Umwelt – obwohl dies teilweise vermeidbar wäre. Das neu entwickelte Landschafts-Audit zeigt am Beispiel von drei Ski-Regionen in Österreich, Liechtenstein und der Schweiz, wie ein Nebeneinander von land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen und Wintersportinfrastruktur möglich ist.

27

Innovativ ist der Einsatz dieses Instruments in der Landschaft. Allerdings mussten die methodischen Voraussetzungen und Vorgehensweisen für ein landschaftsbezogenes Audit in Skigebieten erst entwickelt werden. Dies erfolgte gemeinsam mit Unternehmen

Wie im Rahmen einer nachfolgenden Studie im Skigebiet Planai/Hochwurzen in Schladming gezeigt werden konnte, lässt sich ein Anteil von rund 45 Prozent der Skifahrer durch die Werbung mit umweltbezogenem Engagement (Zertifikation) positiv beeinflussen². Für den Internationalen Skiverband (FIS), der in der Vergangenheit durch eine mangelhafte Berücksich-



tung von Umweltbelangen in negative Schlagzeilen geraten, verspricht sich von der regelmässigen Durchführung eines Landschafts-Audits mehr Sicherheit bei der Vergabe. So erhöht ein der Bewerbung beigefügtes umweltbezogenes Programm die Chancen, einen internationalen Wettbewerb ausrichten zu können.

Das Audit kann zudem wesentlich zur langfristigen Kostensenkung beitragen. Dies betrifft Einsparungen im Pistenmanagement, für die Beschneidung sowie Kosten für Planungen. Hans-Ruedi Däpp, Betriebsleiter der Adelboden Sileren Bahnen AG, schätzte die Kostenreduktion für sein Unternehmen auf gesamthaft 40'000 Franken.

Positive Effekte ergeben sich auch im Bereich der Risiko-Minimierung. So wurden lokales Wissen und geologische Datengrundlagen zusammengetragen und eine gezielte Sanierung gefördert. Die lebhaften Sitzungen und kontroversen Diskussionen in den drei Skigebieten zeigten, dass daraus auch positive Wirkungen auf die innerbetriebliche Kommunikation entstehen können. Die Beteiligung von Mitarbeitern mit unterschiedlichen Aufgaben – vom Schneeverantwortlichen über den Pistenraupenfahrer bis hin zum Marketingleiter – führte zu einem internen Gedankenaustausch und förderten die Motivation und Identifikation mit den Unternehmen.

Trotz dieser positiven Konsequenzen wird das Landschafts-Audit für Skigebiete auch kritisch diskutiert. So geben Vertreter der Seilbahnverbände zu bedenken, ob nicht durch das Audit und dessen besondere Berücksichtigung bei internationalen Wettbewerben trotz der Freiwilligkeit ein neuer Zwang entstehe, dem man sich langfristig nicht entziehen könne. Dieses Argument ist sicher nicht von der Hand zu weisen. Aber Wettbewerb zugunsten der Umwelt stünde dem Skisport sicher gut an.

Literatur

¹ PRÖBSTL, U., ROTH, R., SCHLEGEL, H., STAUB, R., 2003: Auditing in Skigebieten. Leitfaden zur ökologischen Aufwertung. Bezugsadresse: Stiftung pro natura – pro ski, Postfach 885, FL 9490 Vaduz, Liechtenstein

² PRÖBSTL, U., 2004: Stellenwert und Akzeptanz von Umweltzertifikaten/Auditierung in Skigebieten. FDSNOW – Fachzeitschrift für den Skisport, Heft 24, S. 32-38



Ulrike Pröbstl (1960) studierte Landschaftsplanung, promovierte im Bereich Forstwissenschaft und habilitierte in der Landschaftsplanung. Sie führt seit 1988 ein freies Planungsbüro in Oberbayern und ist seit 2003 Professorin für Landschaftsentwicklung, Freizeit und Tourismus an der Universität für Bodenkultur in Wien. Schwerpunkte ihrer Tätigkeit liegen in der örtlichen Raumplanung, der umweltverträglichen Tourismusentwicklung und der Erholungsplanung.

Wintersport alpin en vogue! Foto: R. Egli



Nutzungspotenziale für Skiunternehmen			
Wettbewerbsfähigkeit	Kostenreduktion	Risikominderung	Verbesserung der Organisation
Attraktivität für umweltsensiblen Kundenkreis	Gesenkte Kosten für die Erarbeitung von Genehmigungsunterlagen	Kenntnis des flächenwirksamen Schadenspotenzials	Vertiefte Kenntnisse des Pistenpersonals
Umweltbemühen als Schlüsselqualifikation	Niedrige Versicherungsprämien	Verringertes Risiko von Erosionsschäden	Detailliertes Wissen über Auswirkungen auf Natur und Landschaft
Vertiefte Vertrauensbasis bei Naturschutzbehörden	Günstige Kredite bei Banken	Nachvollziehbarkeit der Haftungsfrage bei Schäden	Verringerter bürokratischer Aufwand
Erleichterte Bewerbung bei Wintersportgrossveranstaltungen	Vermeidung von kostenintensiven Sanierungen bei flächenwirksamen Schäden		Kenntnis der Beiträge von Winter- und Sommer-tourismus

Potenzieller Nutzen bei der Teilnahme am EG-Umwelt-Audit-System für Skiunternehmen

Ein innovatives Konzept für den Hartgesteinsabbau

• • • • •

Andreas Stalder
andreas.stalder@buwal.admin.ch



Wie und wo lässt sich in Zukunft Hartstein abbauen, ohne dass dabei schutzwürdige Landschaften und Lebensräume beeinträchtigt werden? Ein konzeptioneller Ansatz soll

neue Wege für die Standortevaluation von Steinbruch-Projekten und zur Vermeidung von Nutzungskonflikten aufzeigen.

Der schweizerische Alpennordrand mit seinen landschaftlich und damit touristisch attraktiven Alpenrandseen wird geprägt durch die mächtigen Schichtabfolgen der nördlichen Kalkalpen. Etliche dieser Landschaften sind ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgenommen worden. Auffallend sind in diesen Landschaften die zahlreichen nackten Felsflanken. Es sind dies aufgelassene Steinbrüche. Im Besonderen die Kieselkalke sind abrieb- und druckfeste Hartgesteine, begehrte als Bahnschotter und Split für Strassenbeläge.

Ideal für den Abbau sind gut zugängliche Lagen in Tälern und an den landschaftlich reizvollen Voralpenseen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass sich viele Hartgesteinsbrüche innerhalb oder am Rand von BLN-Gebieten befinden. Zwar hat sich die Zahl der Steinbrüche in den letzten Jahrzehnten vermindert, die verbliebenen Betriebe sind aber grösser geworden. Ein Dutzend Unternehmen in zehn Kantonen bauen jährlich über 2,3 Millionen Tonnen Kies ab und schlagen oft weithin sichtbare Wunden in die Landschaft. Aus dieser naturräumlichen Situation ergeben sich Konflikte zwischen der Rohstoffnutzung und dem Schutz der Landschaften und Lebensräume; aber auch die Tourismusbranche und die Bevölkerung dieser dicht besiedelten Alpenrandgebiete wehren sich gegen weitere physische und ästhetische Beeinträchtigungen.

Fehlende Gesamtsicht für künftige Abbaustandorte

Mit Problemen beladen ist aber auch die Zukunft der Steinbruchbetriebe: Bei gleich bleibendem Abbau reichen ihre gesicherten Vorräte nur noch für etwa zehn Jahre. Hochrangige, national bedeutsame Infrastrukturvorhaben wie NEAT und Bahn 2000 (Schotter) sowie das Hochleistungsstrassennetz (Deckbeläge) sind jedoch aus

technischen Gründen auf dieses Material angewiesen. Die Gesuche um die Bewilligung für Erweiterungen oder die Anlage neuer Steinbrüche kollidieren aber oft mit den Interessen der Anwohner. In BLN-Gebieten kommt das gesetzliche Gebot dazu, Landschaften von nationaler Bedeutung ungeschmälert zu erhalten. Dies führt zu langwierigen Planungs- und Bewilligungsverfahren, die oft erst vor Gericht enden. Die Planungshoheit liegt dabei bei den Kantonen, die Bewilligungshoheit – je nach Kanton – teilweise gar bei den Gemeinden.

Unbefriedigend ist vor allem, dass auf diese Weise stets Einzelfälle zur Beurteilung anstehen. Eine Gesamtsicht über die Vorkommen, den Bedarf und über die konkurrierenden Interessen fehlt. Damit ist eine sinnvolle raumordnungspolitische Abstimmung und eine räumliche Priorisierung über die teilweise kleinräumigen Kantons Grenzen hinweg kaum möglich. Hinzu kommt das Bestreben jedes einzelnen Gemeinwesens, Arbeitsplätze und Steueraufkommen bei sich zu erhalten.

Gemeinsam planerische Lösungen suchen

Die Antwort auf diese unbefriedigende Situation ist ein runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Produzenten (Verband Schweizerischer Hartsteinbrüche, VSH), der Abnehmer dieser Produkte (SBB und Bundesamt für Strassen), dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und der Raumplanung (ARE). Dieses Gremium schlägt nun in einer gemeinsam unterzeichneten Absichtserklärung vor, auf freiwilliger Basis und in enger Kooperation aller Beteiligten eine gemeinsame Planungsgrundlage zu erarbeiten. Von zentraler Bedeutung erscheint dabei die Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen, bei denen nach wie vor die Planungshoheit liegt. Als Ergebnis wird ein gesamtschweizerisches Hartgesteinskonzept in Form

einer «Public-Private-Partnership» angestrebt. Inhaltlich muss es allen Beteiligten klare Vorteile bringen. Diese können finanzieller oder zeitlicher Art (Investitionssicherheit, verkürzte Planungszeit, grössere Legitimität und Rechtsbeständigkeit in Beschwerdeverfahren), aber auch im Bereich der Sicherung öffentlicher Interessen wie der Sicherung der Umweltgüter, der biologischen und landschaftlichen Ressourcen, der optimalen Abstimmung räumlicher Interessen oder der Sicherstellung einer grossräumigen nachhaltigen Raumentwicklung liegen.

Das gewählte Vorgehen birgt auch Risiken: Staatliche Stellen könnten den schleichenden Verlust an fachlicher oder föderaler Autonomie befürchten. Umweltvertreter fürchten die Aushöhlung der Schutzinstrumente. Kantone und Gemeinden könnten versucht sein, ihren Status quo mit raschen Entscheidungen zu sichern. Nicht zuletzt steht jedem Gesuchsteller der Anspruch zu, dass ein Konzessions- oder Abbaugesuch weiterhin behandelt und darüber entschieden wird. Damit besteht die Gefahr, dass das gewählte Vorgehen unterlaufen wird und damit das Interesse an einem unkonventionellen, zukunftsweisenden Ergebnis – einem Hartgesteinskonzept auf freiwilliger, kooperativer Basis – schwindet.

Modell für neues Lösungsansätze?

Bis Frühjahr 2006 soll das Fachkonzept fertiggestellt und mit den Kantonen diskutiert sein. Es wird den Kantonen und den weiteren beteiligten Akteuren als Orientierung dienen. Für eine weitergehende, verbindlichere Umsetzung etwa auf Richtplanstufe wird der Abschluss einer Vereinbarung mit den Kantonen angestrebt.

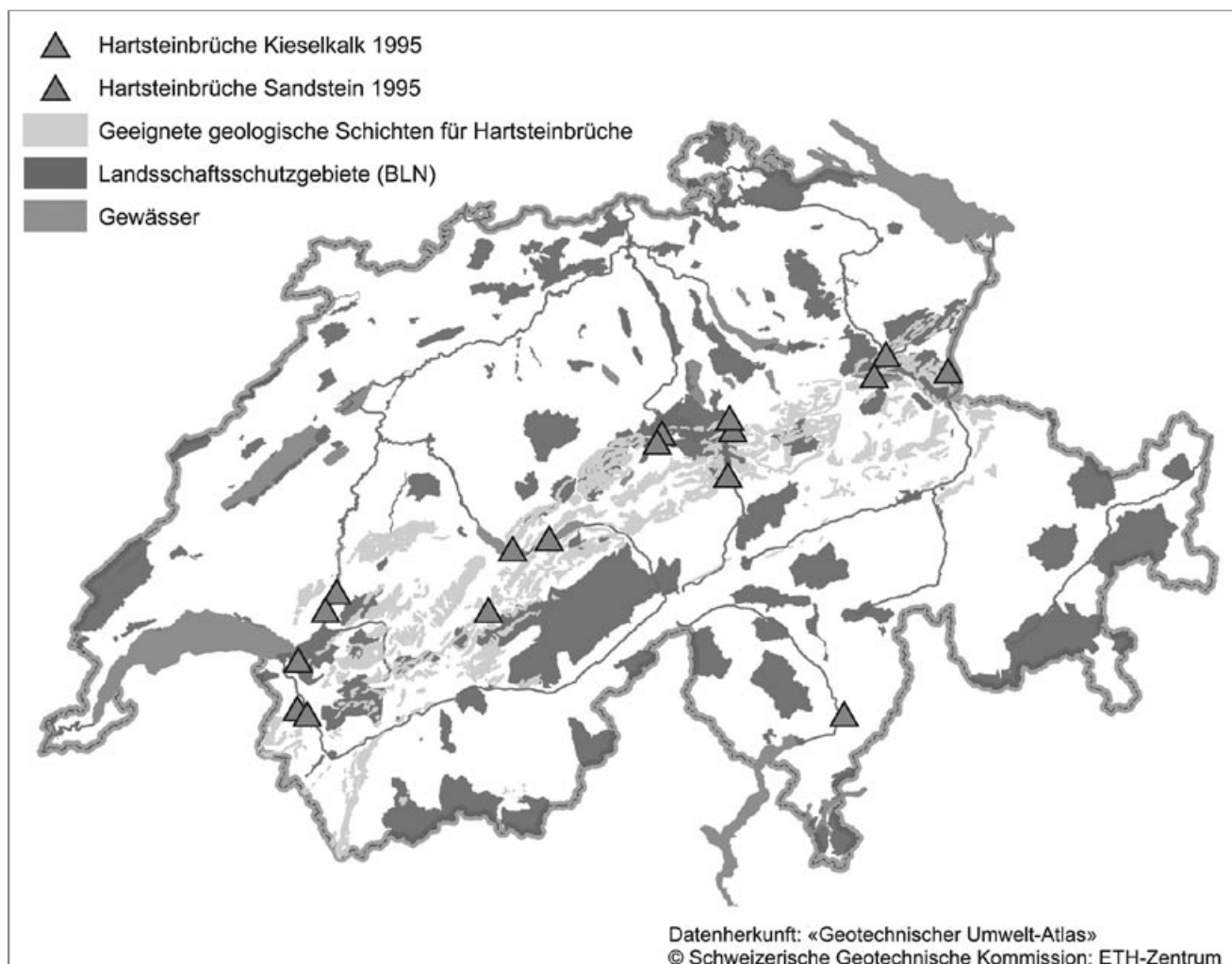
Fragestellungen einer modernen Raumordnungspolitik sind heute oft nicht mehr allein innerhalb der gegebenen räumlichen und institutionellen Grenzen lösbar. Mit dem vom runden Tisch gewählten Ansatz soll deshalb erst-

mals der Versuch gewagt werden, im Bereich der Raumordnungspolitik eine interdisziplinäre Betrachtungsweise mit einem Vorgehen zu koppeln, das die territorialen Zuständigkeitsgrenzen überschreitet. Dieses Vorhaben kann nur durch ein kooperatives Vorgehen aller Beteiligten erreicht werden. Gelingt dieser Versuch, so könnte er als

Modell für vergleichbare Lösungsansätze in andern Wirtschaftsbereichen und mit andern Akteuren dienen. Ebenso dürfte er Modell sein für ein neues Handlungsverständnis der betroffenen Behörden, die nach wie vor sektoral organisiert sind.



Andreas Stalder (1954), Fürsprecher, absolvierte ein Zweitstudium in Kultur- und Wirtschaftsgeografie an der Universität Bern (Schwerpunkte Raumplanung und Regionalpolitik). Er leitet heute die Sektion Landschaft und Landnutzung der Abteilung Natur und Landschaft im BUWAL.



Verteilung der Schweizer Hartsteinbrüche

info

Kantone und Städte im Nachhaltigkeitsvergleich

Acht Kantone und vierzehn Städte haben unter der Leitung des ARE eine Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt. Mit den Ergebnissen des «Cercle indicateurs» ist es erstmals möglich, den Stand der nachhaltigen Entwicklung von Kantonen und Städten individuell und im Quervergleich zu messen. An den Kantonen und Städten ist es nun, die Ergebnisse zu interpretieren und politische Schlussfolgerungen daraus zu ziehen. Mit dem Aufbauprojekt ist der Grundstein für ein längerfristiges Nachhaltigkeitsmonitoring und -benchmarking gelegt, an dem sich künftig möglichst viele Kantone, Städte und Gemeinden beteiligen sollen.

Lex Koller aufheben – mit flankierenden Massnahmen

Künftig sollen Ausländer Grundstücke in der Schweiz ohne ein kompliziertes Bewilligungsverfahren kaufen können. Nach Ansicht des Bundesrats ist die Lex Koller heute nicht mehr notwendig und soll deshalb aufgehoben werden. Dies dürfte wichtige volkswirtschaftliche Impulse auslösen. Um negative Auswirkungen im Ferienwohnungsbau zu vermeiden, die namentlich in Tourismusgebieten auftreten, sieht der Bundesrat flankierende raumplanerische Massnahmen vor. Er schickte die Vorlage bis Ende Februar 2006 in die Vernehmlassung.

Neue Empfehlung zu Naturgefahren publiziert

Seit jeher bedrohen uns Naturgefahren. In den letzten Jahren sind jedoch immer wieder neue und grosse Schäden aufgetreten, zuletzt im August 2005. Sie sind nicht nur eine Folge natürlicher Prozesse, sondern hängen auch mit den Entwicklungen unserer Siedlungen

und Infrastrukturen zusammen: Je intensiver wir unsere Räume nutzen, umso grössere Schäden können bei Naturereignissen auftreten. Davon betroffen ist nicht nur das Berggebiet, sondern auch das Mittelland. Die Bundesstellen hatten in den vergangenen Jahren verschiedene Wegleitungen zur einheitlichen Erkennung, Erfassung und räumlichen Darstellung der Gefahrenarten wie Lawinen, Hochwasser und Massenbewegungen herausgegeben. In den nächsten Jahren wird es darum gehen, die entsprechenden Grundlagen wie Gefahrenhinweiskarten und Gefahrenkarten weiter auszubauen, zu vertiefen und raumplanerisch umzusetzen. Insbesondere der letzte Aspekt – die raumplanerische Umsetzung – steht im Zentrum der neuen Empfehlung, die das ARE in Zusammenarbeit mit anderen Bundesämtern und verschiedenen Kantonen publiziert hat und die von der ARE-Homepage heruntergeladen werden kann. Diese zeigt an Fallbeispielen auf, wie die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung angewendet werden können, enthält Hinweise zum Baubewilligungsverfahren und beantwortet auch einige häufig gestellte rechtliche Fragen. Die Empfehlung schliesst damit eine wichtige Lücke in den bereits bestehenden Empfehlungen und Wegleitungen des Bundes.

Bundesrat für «Porta Alpina», Nationalratskommission zögert

Der Bundesrat erwartet von der «Porta Alpina» nachhaltige Impulse für die Gotthardregion und wird sich deshalb an der Vorinvestition für das Verkehrsprojekt beteiligen. Dabei stützt sich die Landesregierung auf das Raumkonzept, das die Bündner Regierung erarbeitet hat. Die «Porta Alpina» soll über die Surselva hinaus in den Randregionen der Gotthardkantone wirtschaftliche Impulse auslösen. Die Kosten der Vorinvestition werden auf rund 15 Millionen Franken geschätzt. Über die spätere Mitfinanzierung der

Hauptinvestition wird der Bundesrat aufgrund des definitiven und politisch konsolidierten Raumkonzepts Gotthard entscheiden.

REB-«Roadtour» von VLP-ASPAN lanciert

Im «Forum Raumentwicklung» 2-05 zum Thema Raumentwicklungsbericht 2005 wurde die Roadtour durch sieben Schweizer Städte dokumentiert, an der die Publikation vor einem Fachpublikum zur Diskussion gestellt wurde. Etwas missverständlich war der Hinweis darauf, wer die Informationskampagne initiiert hatte. Für Idee und Organisation zeichnete die Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) verantwortlich und nicht das ARE, auch wenn Vertreter des Amts selbstverständlich an sämtlichen Veranstaltungen präsent waren.

Die ausführlichen Medienmitteilungen sowie zusätzliche Dokumente zu diesen Themen sind auf der ARE-Homepage www.are.ch zu finden.

Editorial

Reto Camenzind
urbanisation et paysage, ARE
reto.camenzind@are.admin.ch



«Passer du crayon à la plume»



Petit retour en arrière: avant d'aller à l'école, vous teniez tant bien que mal votre crayon à pleine main. C'était bien comme ça; la méthode suffisait pour des dessins d'enfants. Puis, en imitant vos frères et sœurs ou à l'école, vous avez appris à tenir une plume à encre. Cela vous a permis d'écrire de manière plus lisible, mais aussi plus rapide, deux qualités d'habitude contradictoires.

Notre pays traverse une phase de changements accélérés. Les avancées technologiques ont modifié les notions d'espace et de temps, et entraîné de profondes transformations économiques et sociales. La mondialisation et l'accélération des mutations en cours placent le développement territorial face à des défis de taille. Il s'agit non seulement de rechercher un nouvel équilibre entre la sécurité du droit et la flexibilité des processus de planification, mais également d'intégrer de nouvelles formes de participation, d'encourager de nouveaux partenariats entre les collectivités publiques et les investisseurs privés et enfin de faire émerger des solutions nouvelles pour répondre à de nouvelles dynamiques. Il n'y a pas d'autre moyen que de passer du crayon à la plume, de la planche à dessin au système d'information géographique et à l'internet, de la tour d'ivoire de l'architecte au terrain de la nouvelle coopération, du plan figé légalement aux instruments d'incitation économiques.

Au cours de cette année, le Rapport 2005 sur le développement territorial et le forum de discussion sur le projet de territoire suisse ont enrichi la réflexion sur le futur et proposé des stratégies possibles pour le développement territorial, ainsi que les mesures qui en découlent. Ce faisant, l'ARE ne s'est pas contenté de proposer des améliorations pour les instruments classiques tels que les plans directeurs et les plans d'affectation. Il a aussi esquissé de nouvelles approches pour l'aménagement du territoire en Suisse: utilisation des instruments économiques, recours plus fréquent aux partenariats négociés entre collectivités publiques et secteur privé, introduction d'un indice minimal d'utilisation du sol et contingentement des zones à bâtir ou des surfaces déjà urbanisées.

Changer d'instrument a toujours été difficile, aujourd'hui comme du temps de notre enfance.

Les exemples présentés dans ce cahier nous permettent de regarder par-dessus l'épaule de nos voisins. Comme jadis, nous allons apprendre par mimétisme. Bientôt, nous saurons nous servir de nos nouveaux instruments – notre plume – aussi bien que nos aînés: l'Allemagne, l'Autriche ou les Etats-Unis. Nous vous laissons découvrir les succès déjà rencontrés en d'autres endroits du monde.

(traduction)



Nouveaux instruments d'accompagnement pour assurer la durabilité du développement territorial

• • • • •

Marco Keiner
keiner@nsl.ethz.ch



Les instruments d'aménagement du territoire dont la Suisse s'est dotée ont fait leurs preuves. Mais les tâches changent. A l'avenir, le développement durable du territoire et la maîtrise des problèmes d'agglomé-

rations demanderont une plus grande attention. Il importe donc de développer ces instruments. Les nouveaux mots-clés sont: évaluation vérifiable de la durabilité, incitations économiques, mécanismes de marché.

Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons et les plans d'affectation (principalement les plans de zones, les plans d'affectation spéciaux, les plans de quartier ou les plans-masses) sont des instruments basés sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et sur les lois cantonales correspondantes. A l'occasion du 25ème anniversaire de la LAT, plusieurs voix se sont fait entendre pour souligner les mérites de cette loi, et en particulier les qualités de ces instruments. De l'avis presque général, le dispositif de planification de la Confédération, des cantons et des communes a fait ses preuves. Des problèmes sont toutefois observés au niveau de la concrétisation des objectifs d'aménagement. Autre difficulté rencontrée: les objectifs et les mesures d'aménagement étant basés sur un processus préalable de pesée des intérêts, les plans sont le reflet de la société; ils présentent le résultat d'un consensus sur l'avenir du développement territorial. Or aujourd'hui, ce consensus est essentiellement axé sur l'économie et la croissance; les intérêts de la protection de l'environnement sont souvent laissés pour compte. Conséquence: le développement territorial de la Suisse ne va pas dans le sens de la durabilité. Pour prendre un exemple, l'élargissement des surfaces urbanisées se poursuit, alors que les plans d'aménagement devraient pouvoir stopper cette évolution et concentrer le tissu bâti.

Miser sur la durabilité

Il est vrai que le développement durable n'a été intégré aux Grandes lignes de l'organisation du territoire qu'en 1996, qu'il n'a été élevé au rang d'objectif national qu'en 1999 – par son ancrage dans la Constitution fédérale – et que le Conseil fédéral n'a pris l'engagement de le concrétiser qu'en 2002, dans sa Stratégie pour le développement durable. Les futurs travaux

de révision de la LAT devront forcément prendre en compte cet objectif de durabilité et l'intégrer à un projet législatif, comme l'Allemagne l'a fait en 1998.

Il importe que les instruments d'aménagement existants gardent leur rôle actuel en matière d'organisation du territoire et de maîtrise du développement territorial. Pour cela, il faut avoir la volonté politique de les développer pour qu'ils servent mieux l'objectif de durabilité. Cela implique la mise au point de critères transparents permettant d'évaluer la durabilité de chaque objectif ou mesure d'aménagement. Le développement d'instruments méthodologiques permettant le suivi des processus de planification est également nécessaire. On pense à des analyses d'efficacité, des systèmes de monitoring basés sur des indicateurs, des outils de contrôle ou des analyses comparatives. La communication des résultats de ces études doit également être améliorée.

Une «check-list de la durabilité» serait utile pour vérifier la pertinence des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs et des plans d'affectation. Cette check-list serait inspirée de la conception générale de l'ARE pour l'évaluation de la durabilité. Un tel outil permettrait notamment d'évaluer systématiquement la durabilité de chaque mesure d'aménagement, de mettre en évidence les conflits d'objectifs et d'analyser les répercussions de ces mesures sur les générations futures – tout particulièrement les transferts de charges financières.

L'engagement des acteurs est primordial

Pour améliorer la prise en compte des exigences écologiques, il faudrait soumettre tous les plans et conceptions d'aménagement de la Confédération, des cantons et des communes à une évaluation environnementale stratégi-

que (EES), selon le modèle de la directive européenne correspondante. A l'heure actuelle en Suisse, l'EES n'est ancrée que dans la législation du canton de Genève.

A l'avenir, les instruments d'aménagement resteront utiles, à condition d'être étayés par d'autres instruments plus flexibles tels que les conceptions d'évolution du paysage (CEP) ou les accords contractuels (partenariats publics-privés). Utilisés à titre volontaire, ces instruments permettent d'agir de manière non contraignante chaque fois que le dispositif institutionnel se montre trop rigide. De plus, ils favorisent des solutions imaginatives pour le développement de projets. Les solutions sont négociées entre les représentants d'intérêts spécifiques, les investisseurs, la population et les autorités de l'aménagement du territoire.

Faire jouer les instruments économiques

Pour favoriser une «urbanisation vers l'intérieur», et par conséquent rendre le développement territorial plus durable, il est possible de recourir à des instruments économiques et financiers. De nouveaux instruments de gestion du sol devraient permettre de freiner l'étalement des zones urbanisées. Les plans directeurs cantonaux pourraient ainsi prévoir, au niveau régional, des «surfaces-limites» urbanisables, et désigner les territoires soumis à un contingentement des constructions. Cela reviendrait à déclasser toutes les zones à bâtir non construites qui ne seraient pas nécessaires dans les 15 ans à venir (donc purs objets de spéculation). Autre moyen: taxer les terrains à bâtir non construits d'un «impôt de thésauroisation» pour dissuader leurs propriétaires de les geler. Les terrains à bâtir disponibles dans les plans de zone en vigueur se feraient ainsi plus rares et pourraient être négociés au moyen de certificats dans des bourses foncières intercommunales. Des expé-

riences analogues ont été lancées dans le Maryland, aux Etats-Unis (Transferable Developments Rights), en Australie et en Nouvelle-Zélande. L'Allemagne également s'intéresse de près au contingentement de sol, actuellement en discussion.

La raréfaction des terrains à bâtir entraîne un renchérissement des terrains. Ce dernier doit être compensé par un programme de financement garantissant des prix abordables aux propriétaires désireux d'acquérir des terrains à bâtir pour leurs besoins propres. Le fonds d'acquisition foncier mis en place au Tyrol fonctionne déjà selon ce modèle.

Pour compléter ces possibilités, il faudrait également encourager un système intégré de bonus/malus communal ou cantonal. Ce système serait alimenté par des taxes perçues sur les droits d'utilisation de sol ou par des «amendes» en cas de non-respect des exigences énergétiques minimales. On pourrait également envisager des taxes incitatives ou le prélèvement de plus-values d'aménagement comme le pratiquent les cantons de Neuchâtel et de Bâle-Ville. Les boni de ce fonds pourraient, par exemple, servir à récompenser d'excellents exemples, tels que des bâtiments dépassant les exigences légales en matière d'énergie, des formes d'habitat groupé, la reconversion de friches dans les centres urbains, etc. L'Autriche discute en ce moment de l'instauration d'un tel système de bonus/malus dans le cadre d'un «contrat d'infrastructure».

L'ARE dans son rôle de coordinateur

Les problèmes d'aménagement du territoire ne s'arrêtent pas aux frontières nationales ou cantonales, sans parler des limites communales; une coordination des plans d'aménagement est indispensable dans les espaces fonctionnels interférents. Les conceptions ville-périphérie du Land de Schleswig-Holstein en sont un exemple éloquent.

En Suisse, les structures administratives ont besoin d'être remodelées. Dans les agglomérations, une gouvernance à plusieurs niveaux s'avère nécessaire. Il faut envisager la création de plans directeurs intercantonaux, de plans d'affectation intercommunaux, mais aussi de contrats d'utilisation du sol, inspirés du «Regional Contribution Agreement» de l'Etat du New Jersey aux USA. De même, il faut étudier comment conférer aux agglomérations des compétences propres en matière d'aménagement; elles devraient pouvoir établir leurs propres plans directeurs. Avec de telles perspectives, on devine déjà les conflits qui surgiront avec les cantons et les communes.

Pour que les instruments de l'aménagement du territoire deviennent aptes à gérer les défis de l'avenir, il est primordial que l'ARE prenne à cœur son rôle de coordination, agisse comme médiateur dans les discussions et four-

nisse des bases de travail utiles aux instances des autres niveaux administratifs.

(traduction)



Marco Keiner (1963) a étudié la géographie aux Universités d'Erlangen-Nuremberg et Nice et terminé ses études post-grade en aménagement du territoire à l'EPFZ.

Il a passé son doctorat à l'Université catholique d'Eichstätt en approfondissant les questions de développement durable, et présenté à l'Université d'Innsbruck une thèse sur les instruments d'aménagement axés sur la durabilité. M. Keiner travaille à l'Institut pour le développement territorial et paysager de l'EPFZ sur des questions de développement urbain et régional durable en Suisse, en Europe et dans les pays en développement.



«L'ARE invité à se mouiller»

• • • • •

Interview : Pieter Poldervaart

Photos : Annett Altvater



L'aménagement du territoire a rarement dû répondre à autant de sollicitations qu'aujourd'hui; de plus, il est exposé à de fortes pressions. La conseillère aux Etats saint-galloise Erika Forster plaide pour que la cause du développement territorial durable soit mieux défendue et invite l'ARE à faire davantage entendre sa voix dans les discussions.

Erika Forster (1944), femmes d'affaires, est depuis 1995 conseillère aux Etats du canton de Saint-Gall. Elle est membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), de la Commission de l'économie et des redevances (CER) et de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS). Elle est par ailleurs présidente de la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), membre du comité de Minergie Suisse et médiatrice de l'organe de médiation de la Fondation communication mobile et environnement.
www.erika-forster.ch

«Consultation précoce de la Confédération pour les grands projets», tel était le contenu de votre motion parlementaire, il y a un an. Quelle était votre idée?

Il y a un an environ, l'implantation d'un groupe industriel en zone agricole, à Galmiz, dans le canton de Fribourg, enflammait les débats politiques. La Confédération disait qu'elle n'avait aucune possibilité d'influer sur la décision, qui était entièrement du ressort des cantons. Mon projet de consultation de la Confédération permettait de vérifier, à un stade suffisamment précoce, la question de la conformité au droit fédéral. Il aurait également permis de contrôler d'autres aspects, en particulier la coordination intercantonale, la conformité au plan directeur et la constitutionnalité des projets.

Vous avez retiré votre motion: pourquoi se décourager si rapidement? L'affaire Galmiz n'avait-elle pas mobilisé la population et les spécialistes?

Effectivement, le public s'est passionné pour cette affaire. Cependant, j'ai renoncé à poursuivre dans cette voie, car le Conseil fédéral a rejeté ma motion. Auparavant, j'avais pris plusieurs contacts; ils m'avaient confortée quant à l'utilité d'une telle intervention. Lorsque le Conseil fédéral a annoncé son rejet, j'ai été quelque peu surprise. En retirant ma motion, je voulais éviter un rejet ultérieur devant les Chambres. Un non aurait été vraiment contreproductif pour cette cause.

Comment envisagez-vous de poursuivre la discussion sur la consultation de la Confédération? Il est probable – et il faut l'espérer – que d'autres grandes firmes vont encore frapper à la porte de la Suisse pour s'y établir.

Pour éviter un deuxième Galmiz, nous devons nous préparer et discuter de

ces questions suffisamment tôt. La balle est dans le camp du Conseil fédéral et de l'ARE; des solutions ont été promises pour améliorer la coordination entre les cantons. Je les attends avec impatience.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics avait l'intention de proposer des zones d'activités intercantionales. Ce projet vous paraît-il prometteur?

L'idéal serait évidemment que les cantons définissent ensemble de telles zones d'activités. D'après mon expérience, toutefois, la coopération entre cantons joue rarement. Exemples: la politique de l'instruction publique ou, plus récemment, les discussions autour de la répartition des centres de médecine de pointe entre les cantons. Du point de vue de l'aménagement du territoire et de l'utilisation durable du sol, il faut encore tenir compte du facteur temps: je ne sais pas si nous pouvons encore nous permettre d'attendre une décision de collaboration intercantonale – encore faudrait-il que cette décision soit mûre, ce dont je doute. La concurrence entre les cantons est énorme. J'ai siégé suffisamment longtemps dans un parlement cantonal pour pouvoir affirmer que les parlementaires ont d'abord le réflexe de défendre leur canton. A mon sens, ce parti pris est tout aussi répandu dans les Conseils d'Etat cantonaux.

La coordination entre les cantons et les communes fonctionne-t-elle?

Les communes, semble-t-il, ressentent moins fortement l'ingérence des cantons que les cantons, celle de la Confédération. On se connaît mieux; le dialogue est plus facile. Tout dépend aussi de la personne qui dirige le Département des travaux publics.

Faut-il modifier les lois pour encourager la coordination?

A mon avis, il suffirait de tirer parti des possibilités existantes. Il est par ailleurs essentiel de ne pas se limiter aux grandes firmes étrangères; depuis une année, l'implantation de centres commerciaux pose de graves problèmes. Ce domaine également nécessite une planification régionale. Les supermarchés qui poussent à la périphérie des agglomérations ne correspondent pas à un phénomène de mode éphémère. De nouveaux projets sont constamment proposés, impliquant le bétonnage du paysage et l'augmentation du trafic.

Déjà pour le droit de recours des associations, on a l'impression que l'écologie est en perte de vitesse.

J'ai le sens de la démocratie. Si la majorité de la population décide que le développement durable ne la concerne pas, il faut la laisser utiliser le sol comme bon lui semble. Mais, notre nouvelle Constitution fédérale fait expressément référence au développement durable, qui doit guider non seulement la politique, mais aussi nos autorités.

L'administration a tendance à se réfugier derrière les politiques...

...or, les politiques manifestent aujourd'hui souvent d'autres priorités.

Une statistique récente montre que les réserves de zones à bâtir sont deux fois trop grandes. Que faire pour corriger ce défaut?

Les cantons alpins ont des zones à bâtir trop étendues. On pourrait redimensionner celles-ci à la baisse en déterminant les superficies à ne pas dépasser, puis instaurer un contingentement de ces surfaces, assorti de certificats d'utilisation du sol négociables.

La Confédération et les cantons doivent-ils intervenir davantage dans les cantons alpins et les zones périphériques pour conserver,

envers et contre tout, une occupation du territoire jusqu'au fond des vallées les plus reculées?

On ne peut lutter pour la survie de chaque vallée si les moyens d'existence ont disparu. Il faudra un jour admettre que l'économie ne peut pas être mise sous perfusion par les subventions ad aeternam. Cependant, si les voies de communication sont bonnes, les régions les plus décentrées peuvent présenter un grand attrait pour la population et l'économie.

Un autre problème me préoccupe: la consommation de surfaces pour les logements et les bureaux a considérablement augmenté ces dernières années. Nous habitons la ceinture verte des villes, nous utilisons un lieu de travail en ville, et il nous faut, en plus, une résidence secondaire. Cette consommation de sol est un luxe que nous ne pouvons plus nous permettre si nous décidons de prendre au sérieux le développement durable.

Mais le tourisme est une ressource vitale pour de nombreuses régions.

Quel tourisme voulons-nous? Telle est plutôt la question qui se pose. Les résidences secondaires profitent surtout au secteur de la construction. Lorsque leur réalisation est achevée, elles ne sont occupées que trois à quatre semaines par année. Elles impliquent une consommation élevée de surface et font grimper le coût des équipements communaux. Sans parler des prix fonciers qui se mettent à flamber, ce qui rend leur propre sol inaccessible à la population locale.

Qui devrait intervenir dans de tels cas: la Confédération ou les cantons?

En dernier ressort la Confédération, même si j'espère toujours que les responsables se mobilisent. Il est peut-être encore trop tôt pour cela; la dispersion des constructions n'est peut-être



pas encore perçue comme une menace réelle. Pourtant, depuis dix ans que je fais le trajet Zurich-Berne pour honorer mon mandat de conseillère aux Etats, je constate que les villes et les localités se sont rapprochées au fil des années, pour former un ruban urbanisé continu le long de cette ligne ferroviaire. Cela me laisse perplexe.

Les zones industrielles régionales inspirées de la pratique des cantons du Tessin et de Berne ne seraient-elles pas un modèle pour le reste de la Suisse?

Certainement – et il faudrait si possible dépasser les frontières cantonales...

Cette coopération nous ramène à la question de la difficulté de communication entre les cantons. Y a-t-il trop de cantons?

J'ose espérer que la collaboration s'instaurera d'elle-même. Les communes semblent montrer l'exemple en fusionnant. Il y a 15 ans, il était impensable d'imaginer la fusion des communes de Jona et de Rapperswil, par exemple. Pourtant, ce projet est sur le point de se réaliser et ces deux communes se réjouissent d'y gagner en influence politique. Il se peut que cette idée se développe entre les cantons également – mais il n'est guère possible d'accélérer ces mutations.

Une coordination est attendue de toutes parts. Faut-il instaurer une nouvelle instance de coordination?

Pas nécessairement. La Confédération, et en particulier l'ARE, devraient lâcher leur position défensive et se mouiller un peu plus. L'utilisation parcimonieuse du sol pour l'urbanisation n'est-elle pas une obligation constitutionnelle?

Il faut donc s'en remettre aux autorités fédérales?

En tant que parlementaires, nous devons également veiller à la réalisation de cet objectif. Ma motion était une contribution de plus à cet effort.

On reproche parfois au Rapport 2005 sur le développement territorial de vouloir donner raison à tout le monde. Cette critique vous semble-t-elle fondée?

En Suisse, on a pris l'habitude d'arrondir les angles et on a donc cherché à proposer quelque chose aux régions de montagne, aux agglomérations et aux villes-centres. Si on avait commencé par lancer une stratégie claire, et peut-être plus ferme, en se basant simplement sur les faits, on aurait pu provoquer un vrai débat. Les tenants des positions les plus extrêmes auraient alors dû mettre de l'eau dans leur vin. Or, au contraire, j'observe que l'ARE – parmi

d'autres – anticipe les critiques et présente des conclusions lisses et inattaquables dans la présentation finale de son rapport.

Quelle est votre appréciation personnelle du Rapport 2005 sur le développement territorial?

Le grand mérite du rapport 2005 sur le développement territorial est de faire un tour très complet de cette problématique, ce qui est très utile. L'une de ses faiblesses est de ne pas nommer précisément les causes de la consommation effrénée de sol pour l'urbanisation.

Quelles sont, du point de vue de la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage (FP) dont vous êtes la présidente, les causes de cette consommation galopante?

La réponse est arithmétique: consommer un mètre carré par seconde ne peut pas durer à l'infini. Cela commence dans le quotidien: pourquoi une personne âgée seule reste-t-elle dans une grande villa qui permettrait de loger une famille de cinq personnes? Par ailleurs, la mode des résidences secondaires, les besoins des transports et de l'économie ne sont pas étrangers à cette surconsommation. De façon générale, nous avons une responsabilité envers les générations futures; nous devons leur laisser suffisamment d'espaces non aménagés qu'elles puissent utiliser à leur tour en fonction de leurs propres besoins.

Mais comment faire? La sensibilisation ne semble guère convaincre...

La situation exige manifestement des mesures plus efficaces. Il est à mon sens hors de question d'envisager des expropriations, mais on pourrait et devrait encourager les instruments économiques, tels que les taxes incitatives.

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) figure parmi les travaux des Chambres fédérales. Partagez-vous la crainte qu'une refonte de cette loi ne soit l'occasion d'un démantèlement de la protection du paysage?

Ces craintes sont fondées. Tout se déroule comme pour le droit de recours des associations. On commence par bricoler un texte et celui-ci finit par perdre toute sa force. Je doute que la révision programmée de la LAT permette de renforcer l'intégration du développement durable dans le domaine de l'aménagement du territoire. Si cette révision est malgré tout mise en chantier, nous devons utiliser des arguments pertinents pour convaincre les gens de l'importance de ne pas affaiblir la protection du paysage, et montrer comment tirer mieux parti de la LAT. Cependant, le risque est très grand de voir de nouvelles majorités se recomposer et demander un retour en arrière: elles affirmeront que notre pays a, en premier lieu, besoin d'une croissance économique.

Notre pays n'a-t-il pas d'abord besoin d'une croissance économique?

Naturellement, la Suisse a besoin d'une économie forte offrant de nombreux emplois. Mais la LAT actuelle n'est en aucune manière une entrave à cet objectif. L'économie peut très bien prospérer malgré certaines contraintes, pour autant que les autorités donnent toutes les informations nécessaires. Elles devront se muer en prestataires de services, en indiquant aux investisseurs potentiels où se trouvent les friches disponibles et à quelles conditions celles-ci le sont. Les chambres du commerce et de l'industrie et l'aide au développement économique doivent jouer le jeu et présenter spontanément des alternatives aux investisseurs désirant implanter leurs projets à la campagne. Beaucoup d'efforts ont déjà été faits dans ce sens, preuve en

sont les nombreux projets de transformation d'anciennes usines ou de friches industrielles déjà équipées. Il faut tirer parti de ces possibilités avant de sacrifier de nouvelles surfaces en zones rurales.

Le conflit d'objectifs entre l'économie et l'environnement/la santé est un sujet qui vous préoccupe dans le cadre de votre autre mandat, celui de médiatrice du secteur de la communication mobile. Ce sujet est controversé. Un plan sectoriel de la communication mobile aurait-il permis d'éviter un durcissement des deux camps?

Peut-être, mais au départ, on a sous-estimé la capacité d'extension et l'évolution de cette technologie. Aujourd'hui, de nombreuses voix critiques plaident pour que les exploitants utilisent les mêmes antennes. C'est possible parfois, si les communes exercent une forte pression. Cependant, elles sont confrontées à des valeurs-limites, qui rendent souvent nécessaire une installation supplémentaire.

Quel sera le développement territorial dans le futur?

Après un voyage à l'étranger, on ne peut qu'être frappé par l'exiguïté du territoire suisse. Nous devons donc ménager notre sol, qui est une ressource rare, et l'utiliser de façon plus parcimonieuse que ces dernières décennies. Nous devons concevoir une urbanisation plus concentrée et plus dense. Je ne m'attends pas à l'émergence rapide d'un développement territorial durable. Il importe toutefois de maintenir une pression constante afin que cet objectif finisse par se réaliser. Je verrais d'un bon œil que l'ARE – et d'autres autorités – s'engagent plus fermement à promouvoir ces idées.

(traduction)



La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en Région wallonne

• • • • •

Mireille Deconinck
m.deconinck@mrw.wallonie.be



Ensemble du haut plateau de l'Ardenne centrale: Méandres encaissés de la Semois ardennaise

Préoccupation ancienne dans les politiques d'Aménagement du Territoire ou du Patrimoine, la problématique paysagère connaît ces dernières années, en Région Wallonne, un intérêt renouvelé. Le Gouvernement Wallon a ratifié, dès 2001, la Convention européenne du paysage qui est entrée en vi-

gueur en Belgique le 1^{er} février 2005. La mise en œuvre de cette convention se concrétise notamment par les travaux de recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial qui a publié une cartographie des territoires paysagers.

Occupant une position relativement centrale en Europe de l'Ouest, à proximité de Bruxelles, la région wallonne – ou Wallonie – constitue la partie sud de la Belgique. Le relief de la Wallonie est assez accidenté. La diversité du relief et la variété des paysages qui en résulte s'expliquent par la grande variété du sous-sol wallon. La Wallonie a une population d'environ 3 360 000 habitants, répartie inégalement au sein de 262 communes.

Depuis les lois spéciales de réformes institutionnelles de 1980, la Belgique est régie par trois niveaux de pouvoirs: l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés. La plupart des compétences concernant directement ou indirectement le paysage sont aujourd'hui du ressort régional.

Bien qu'aucune législation ne soit spécifiquement consacrée au paysage en Région wallonne, cette préoccupation est présente depuis longtemps dans des textes réglementaires relatifs notamment au patrimoine ou à l'aménagement du territoire.

Plusieurs décisions du Gouvernement wallon montrent une mobilisation accrue autour de la problématique paysagère.

En effet, depuis le 27 novembre 1997, date à laquelle le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) a été profondément modifié, la notion de paysage a été introduite à l'article premier de cette législation.

En 1999, le Gouvernement wallon a pris l'initiative d'établir le Contrat d'Avenir pour la Wallonie, démarche globale de développement. Ce contrat définissait douze objectifs à atteindre en 2010. Parmi ceux-ci, «Améliorer le cadre de vie» et «Améliorer l'image de la Wallonie et renforcer son attractivité». Renouvelé en 2005, le contrat d'avenir confirme ces objectifs puisqu'il propose de «s'inscrire dans une perspective d'amélioration continue du cadre de vie».

Par ailleurs, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER), docu-

ment de planification stratégique couvrant la totalité de la région wallonne, comporte un projet de structure spatiale et huit objectifs déclinés en trente-deux options qu'une série de mesures proposent de mettre en œuvre.

Un des objectifs est intitulé «Valoriser le patrimoine et protéger les ressources». Le paysage se trouve au centre des préoccupations de l'option «Intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement» qui propose quatre mesures :

- «mettre en place des outils de gestion;
- identifier de manière systématique les paysages et les pressions auxquelles ils sont soumis;
- développer une politique de protection renforcée;
- définir des opérations de recomposition des paysages.»

L'ensemble des informations relatives au SDER est accessible sur le site Internet <http://sder.wallonie.be>.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

La Belgique fait partie des premiers Etats à avoir signé la Convention européenne du paysage et la Région wallonne l'a très rapidement ratifiée. Par la ratification de cette convention, le Gouvernement de la Région wallonne a clairement indiqué sa volonté d'une meilleure prise en compte du paysage dans ses différentes politiques.

La Conférence permanente du développement territorial

Une première réponse apportée en la matière par la Région wallonne, l'est au travers des travaux de la Conférence permanente du développement territorial (CPDT). Créée en 1998, elle est un lieu de rencontre interdisciplinaire mais aussi un important réseau de recherche appliquée dont l'action est

orientée et coordonnée par le Gouvernement wallon.

L'ensemble des informations relatives à la CPDT est accessible sur le site Internet <http://cpdt.wallonie.be>

Les territoires paysagers de Wallonie

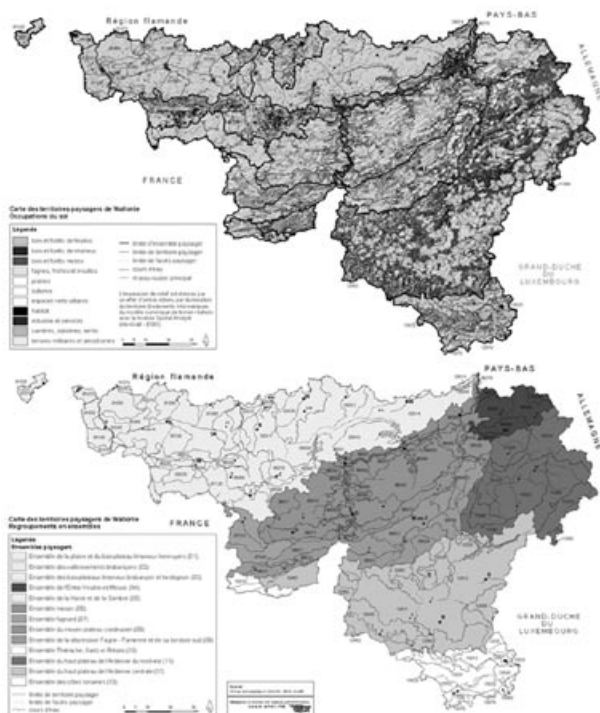
Depuis 2001, le programme consacre un thème de recherche au patrimoine paysager. Dans ce cadre et pour répondre aux engagements prévus par la Convention européenne du paysage, les travaux ont, dans un premier temps, porté sur un inventaire des outils réglementaires et des travaux relatifs aux paysages en Région wallonne¹ pour se consacrer ensuite à une tâche d'une plus grande ampleur: l'identification et la qualification des territoires paysagers au sens de l'article 6c de la Convention européenne du paysage.

L'approche du paysage qui préside à la cartographie des territoires paysagers de Wallonie est issue en droite ligne de la Convention européenne du paysage : le paysage est ce que les gens perçoivent visuellement d'un territoire, en premier lieu le relief et son modelé, puis l'occupation végétale et humaine de ce substrat.

Pour caractériser la grande diversité des paysages wallons, il a été décidé d'identifier des «territoires paysagers» formés de plusieurs unités paysagères présentant des caractéristiques similaires.

L'échelle d'analyse adoptée est le 1:50'000^e. Cette échelle permet d'appréhender la Wallonie dans son entièreté tout en restant suffisamment fine pour une analyse relativement détaillée et pertinente en matière de planification réglementaire des affectations du sol, principal outil de gestion paysagère du territoire en Région wallonne.

Dans un premier temps, l'analyse du relief et de l'occupation du sol a conduit à la constitution d'une base de caractérisation systématique des paysages sur l'entièreté du territoire wallon.



Wallonie: 76 territoires paysagers – regroupés en 13 ensembles

Dans un deuxième temps, l'examen des caractéristiques de l'habitat a permis d'affiner les premiers découpages. Ensuite, une série de consultations a permis de rassembler les avis, remarques et suggestions d'une part, des personnalités dont les travaux et/ou les enseignements sont en lien avec la problématique des paysages et d'autre part, des témoins privilégiés que sont les personnes confrontées quotidiennement à la gestion du territoire à l'échelle sous-régionale.

Enfin, cette analyse a été validée par une campagne de terrain. Vingt-trois itinéraires soit près de 6'650 kilomètres ont été parcourus, ponctués par environ 650 arrêts et 2'500 prises de vue permettant ainsi de balayer l'ensemble des territoires paysagers et d'en valider la définition et les limites².

Au départ de la carte des territoires paysagers, les prochaines étapes du travail de recherche sont liées à la description fine des morphologies paysagères au sein des territoires paysagers, à la restitution de la genèse des paysa-

ges et la compréhension des facteurs de leur production.

Ensuite, après examen des dynamiques actuelles et des pressions que subissent les paysages, il s'agira de qualifier les paysages et de déterminer les paysages patrimoniaux que l'on désire transmettre aux générations futures. De même, l'effort de recherche se concentrera sur l'élaboration de mesures de gestion paysagère différenciées par type de territoire.

¹ Pour plus de détails, voir les documents du Conseil de l'Europe T-FLOR2 (2002) 15 et 16 distribués lors des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage des 23-24 mai 2002. «Prise en compte du paysage dans les documents réglementaires et stratégiques en Belgique – Région wallonne» et «Travaux relatifs aux paysages en Belgique – Région wallonne».

² Contact pour l'acquisition de la publication CPDT - Etudes et Documents n°4, «Les territoires paysagers de Wallonie», Feltz, Droeven & Kummert (2004). Commandes: Ministère de la Région wallonne (MRW); tél. 0032 81 33 22 70, p.molina@mrw.wallonie.be

Typologie des paysages suisses

L'Office du développement territorial (ARE), celui de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et celui de la statistique (OFS) élaborent en commun, à l'heure actuelle, une typologie des paysages suisses. Ce travail devrait déboucher sur un outil uniformisé, axé sur la pratique. Les politiciens, aménagistes ou chefs de projet travaillant à l'échelle nationale pourront s'en servir pour identifier plus rapidement et analyser les effets territoriaux de leurs initiatives. Une telle typologie devrait être utile à la Confédération, elle qui ne dispose pas encore d'un tel instrument contrairement aux cantons. Elle facilitera également la tâche de ces derniers, qui pourront interpréter et comparer les données statistiques au niveau suisse. Le projet de typologie des paysages suisses est élaboré en étroite collaboration avec les cantons. Il ne remplacera toutefois pas les bases de données cantonales, lesquelles définissent en général des objectifs de qualité et contiennent souvent des analyses détaillées. Les premiers résultats sont attendus pour 2006.

Reto Camenzind



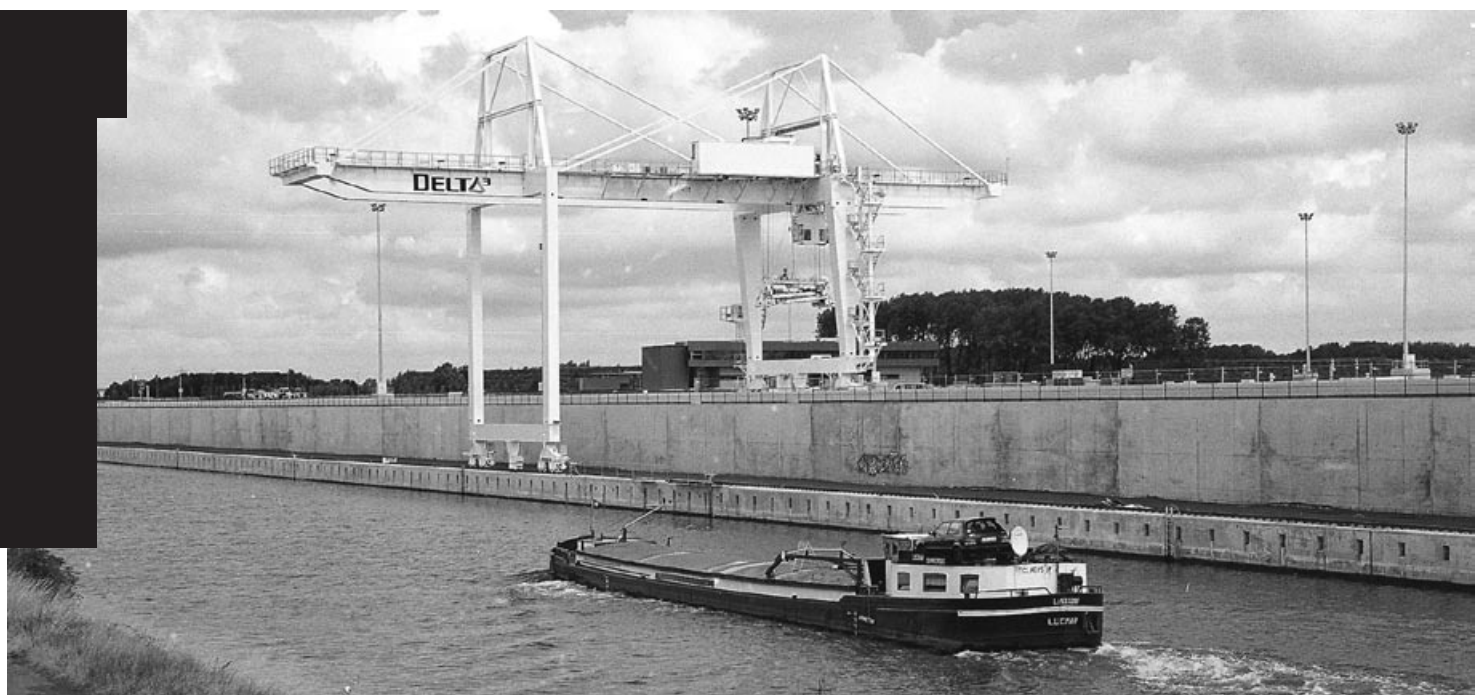
Mireille Deconinck, 1956, est Docteur en Sciences Géographiques. De 1982 à 1991 elle a travaillé au sein des services de l'administration de la Région bruxelloise

concernés par l'urbanisme, la planification et la politique des espaces verts. Depuis 1991 elle est Attachée à la Direction de l'aménagement régional du Ministère de la Région Wallonne où elle est en charge des problématiques de planification et de gestion territoriale à l'échelle régionale, suprarégionale et internationale. A ce titre, elle participe aux travaux du Conseil de l'Europe pour la Convention européenne du paysage et du programme ESPON (European Spatial Planning Observation Network).

Les contrats de plan Etat-Régions: un outil majeur de l'aménagement du territoire

• • • • •

Françoise Alouis
francoise.alouis@datar.gouv.fr



Les contrats de plan Etat-régions (CPER) définissent les priorités d'aménagement et les actions que l'Etat et les régions décident de mener ensemble. L'actuelle et 4ème génération de CPER représente plus de 35 milliards d'euros, financés à parité par l'Etat et les régions. Leur durée est de sept ans (2000/2006) afin d'optimiser l'ensemble des moyens nationaux et européens prévus sur la même période. Ce dispositif présente cependant des limites et devrait être prochainement renouvelé.

Françoise Alouis, *1955, est responsable de l'équipe «contrats de plan Etat-régions» à la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), service du Premier ministre relevant actuellement du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Précédemment chargée de mission au ministère de l'Équipement et des transports, elle y a occupé divers postes dans les domaines du tourisme, de l'urbanisme puis des routes.



Les contrats de plan Etat-régions (CPER) sont des documents de programmation pluriannuels qui définissent les grandes priorités d'aménagement pour les régions françaises (actuellement sur la période 2000-2006). Ils recensent les actions que l'Etat, la région et d'autres partenaires décident de mener et de financer ensemble. Chaque partenaire s'engage sur des objectifs, déclinés en actions, et leurs financements.

Depuis les premières lois de décentralisation (1982), l'aménagement du territoire et la planification sont des compétences partagées entre l'Etat et les Régions. Les CPER permettent de réunir, depuis 1984, des ressources financières et humaines au service d'une stratégie commune. Outil de planification décentralisée, ils font des régions les partenaires majeurs de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement du territoire.

L'actuelle et 4^{ème} génération de CPER représente un engagement financier de plus de 35Mds d'euros sur sept ans, financés à parité par l'Etat et les régions, soit de l'ordre de 15% du budget d'investissement civil de l'Etat et de 30% des budgets d'investissement des conseils régionaux. L'Etat module la part de ses interventions selon les moyens et besoins respectifs des régions (40% du CPER Ile-de-France, 63% du CPER Limousin).

Leur durée a été fixée à sept ans (2000/2006) afin d'être en concordance avec les échéances des fonds structurels européens et d'optimiser ainsi l'ensemble des moyens nationaux et européens. Une révision à mi-parcours permet, sans remettre en cause les engagements financiers globaux des signataires, de faire les ajustements nécessaires à la bonne mise en œuvre des CPER.

Ces contrats visent à améliorer l'attractivité et la compétitivité du territoire. Les priorités des CPER 2000-2006 sont axées sur la création d'emplois, le développement durable et la solidarité. Outre les projets d'équipements et d'infrastructures qui représentent une

part majeure des CPER, sont encouragés tout particulièrement les investissements immatériels, la mise en réseau des équipements des services et des compétences, et le développement des services collectifs de proximité.

Les CPER prévoient ainsi des actions de soutien à l'emploi et aux activités économiques, notamment dans les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, du tourisme et des filières agricoles et agro-alimentaires, des volets consacrés à la prévention des risques et à la protection de l'environnement, et des actions visant le renforcement des «fonctions de l'intelligence»: recherche, enseignement supérieur et culture.

Le volet infra-régional, nommé «volet territorial» constitue par ailleurs une innovation importante des CPER 2000-2006. 25% de l'enveloppe des CPER doit être ainsi consacré aux actions relevant de contrats territoriaux: contrats d'agglomérations (incluant les contrats de villes), de pays ou de parcs naturels régionaux.

Un outil susceptible d'évoluer

Depuis vingt ans, les CPER sont devenus le support privilégié du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'un nombre croissant de politiques en faveur de la modernisation des territoires. Ils ont également permis d'optimiser la place de la France dans les programmes communautaires. Ainsi, les financements sont aujourd'hui trois fois supérieurs à ceux de la 1^{ère} génération (1984-1988). Les champs couverts par ces contrats sont eux-même en augmentation constante et concernent aujourd'hui plus d'une quinzaine de ministères et un nombre très important de secteurs d'intervention.

Mais le dispositif présente aujourd'hui des limites: perte de lisibilité sur les finalités de l'outil, complexité de la procédure, retards d'exécution croissants tenant plus particulièrement aux contraintes budgétaires de l'Etat...

En outre, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales,

appelée communément «acte II de la décentralisation» ainsi que la réforme à venir de la politique régionale européenne nécessitent de repenser en profondeur les CPER.

Le Premier ministre a donc souhaité lancer en 2004 une large concertation des grands partenaires institutionnels (Assemblée Nationale, Sénat, Conseil Economique et Social, et grandes associations d'élus), concernés par le devenir des CPER.

L'ensemble des contributions recueillies dans le cadre de cette concertation et le rapport de synthèse qui en a été fait sont disponibles sur le site internet de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Ils soulignent notamment sur les points suivants le besoin d'un outil contractuel renoué et priorisé:

- l'élaboration des CPER doit être précédée par un cadrage national préalable;
- leur contenu doit être plus sélectif et ne retenir que quelques thèmes, à la fois nationaux et régionaux;

Les engagements pris par les différents partenaires doivent être mieux respectés;

- la région demeure un partenaire privilégié mais ne saurait être un partenaire exclusif;
- la durée d'exécution des CPER doit être suffisamment longue, de 5 à 7 ans;
- le maintien d'un «volet territorial» est souhaité même s'il ne doit concerner que les territoires les plus fragiles;
- enfin, la gestion et l'évaluation des CPER doivent être améliorées.

Moyennant ces améliorations, un très large consensus s'exprime en faveur du maintien des CPER. L'ensemble de ces propositions servira de base à la préparation d'un prochain comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) qui réunira, sous la présidence du Premier ministre, l'ensemble des ministres concernés, et définira le cadre de la future contractualisation territoriale. ●

DATAR, Les Contrats de plan Etat-Région (La Documentation Française, 2002)

Les Contrats d'agglomération en France: L'exemple du Grand Besançon

• • • • •

Jean-Paul Vogel
jean-paul.vogel@grandbesancon.fr



Le contrat d'agglomération du Grand Besançon, déclinaison sur une durée de trois ans du projet d'agglomération, a été l'occasion pour la CAGB de définir sa stratégie de territoire, et de négocier avec ses partenaires un cadre financier pour ses projets. Ce cadre est cependant juridiquement fragile, et

complexe, voire technocratique. L'enchevêtrement des compétences sur un même territoire, l'évolution des enjeux et des projets rendent le contrat d'agglomération trop peu adaptable et réactif, et financièrement pauvrement doté.

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de juin 1999, appelée Loi Voynet, ouvre la possibilité aux intercommunalités urbaines de passer des contrats (contrat d'agglomération) avec l'Etat, la région, le département, sur un projet de développement concerté et partagé. Avec la loi sur l'intercommunalité de 1999, l'arsenal législatif offre désormais des outils nouveaux, aussi bien en matière de contractualisation que d'organisation institutionnelle.

Il s'agit en fait d'un contrat particulier passé pour l'exécution du Contrat de Plan Etat-Région.

La communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB), créée début 2001, a choisi de profiter de cette opportunité pour élaborer un projet d'agglomération, qui lui servira ensuite de cadre pour passer un contrat d'agglomération.

Ce projet a été l'occasion pour la CAGB de construire son projet de territoire ; toutefois, la pertinence de l'outil qu'est le contrat atteint ses limites lorsqu'on le passe au crible de l'analyse juridique, financière, ou opérationnelle.

Le contrat a permis de développer un projet de territoire

La CAGB a choisi d'élaborer un projet d'agglomération, peu de temps après sa création, afin de se doter d'un projet de territoire pour les 15 ans à venir.

Le cadre de la Loi Voynet a servi de prétexte, et de support méthodologique, pour l'élaboration de ce projet, qui a duré un an, en vue de servir de support à la préparation du contrat d'agglomération, qui a été passé fin 2003.

Le projet d'agglomération a été élaboré de façon participative, au courant de l'année 2002, avec la participation effective de plus de 600 personnes, au travers d'ateliers et la réunion d'assises, à la fois pour lancer et pour clôturer la démarche.

Cette démarche avait été baptisée «Grand Besançon devenir», et devait représenter l'expression de l'ambition, de la volonté politique et stratégique de la Communauté d'Agglomération pour construire l'avenir de son territoire. «Construire ensemble une agglomération qui nous rassemble», a été le titre de notre projet.

Les quatre enjeux majeurs identifiés par le projet ont ensuite permis d'en retenir deux pour le contrat :

- Rayonnement et Attractivité,
- Solidarité sociale et Cohésion territoriale.

A partir desquels sept axes stratégiques ont été définis :

- Espaces et outils économiques complémentaires,
- Grands équipements structurants,
- Image et excellence,
- Environnement,
- Vie sociale et cadre de vie,
- Mises en réseau pour un avenir partagé, déplacements et transports performants.

Le contrat a permis de négocier avec les partenaires (Etat, région, département, ...), de définir un cadre financier et juridique, même si celui-ci est fragile.

Ainsi 42 actions ont été inscrites au contrat, dont la moitié sous maîtrise d'ouvrage directe de la CAGB.

Par ailleurs, Issu de la démarche de concertation, un conseil de développement participatif a été créé en décembre 2002. Regroupant des forces vives, des représentants d'institutions et des habitants du Grand Besançon, il prolonge la dynamique participative en permettant l'expression de la société civile, afin d'éclairer la politique de la CAGB.

Il est en outre le garant de la mise en œuvre des actions du contrat d'agglomération en conformité avec les principes définis par le projet.

Les contrats d'agglomération: des outils imparfaits

Les contrats d'agglomération ne sont pas véritablement des contrats au sens juridique du terme. En effet, ils ne garantissent pas la réalisation effective des actions ou opérations qu'ils prévoient. Ils comportent certes des engagements, mais pas vis-à-vis de tiers (les usagers par exemple).

Par ailleurs, le signataire principal (i.e. la communauté d'agglomération) n'a pas le statut de maître d'ouvrage sur l'ensemble des projets pour lequel il s'engage pourtant. Ceci est notamment lié à l'enchevêtrement des compétences communautaires et communales.

Enfin, l'engagement financier d'un partenaire essentiel qu'est l'Etat, bien que signant un contrat pluriannuel, fonctionne sur le principe d'annualité budgétaire et donc ne garantit pas dans la durée le financement pour lequel il s'est pourtant engagé. Ce problème est particulièrement aigu en période de rareté budgétaire, de gels de crédits décidés unilatéralement par un Etat exsangue.

Les contrats sont aussi des instruments qui peuvent apparaître comme des procédures complexes et technocratiques, peu lisibles pour les citoyens. Le territoire sur lequel un contrat s'applique est-il toujours pertinent, les coopérations avec les territoires périphériques ne devraient-elles pas être renforcées, les actions prévues et élaborées à un instant donné sont-elles encore pertinentes quelques années plus tard, lorsqu'elles deviennent opérationnelles ? Le contrat répond-il véritablement au diagnostic posé, et aux défis identifiés ?

Autant de questions qu'il convient de se poser, lorsque l'on évalue ces contrats.

Répondre à la complexité institutionnelle.

On a coutume de dire que la France a trop de niveaux institutionnels, avec les communes, les intercommunalités, les départements, les régions, l'Etat,... (et l'Union Européenne...) Or, nous vivons dans un monde de plus en plus complexe, et il n'est donc pas inopportun de répondre aux demandes complexes des citoyens, à leurs pratiques complexes, par des réponses d'organisations et de services qui présentent également une certaine complexité. L'aménagement du territoire est lui aussi un exercice nécessitant de combiner des intérêts multiples, et parfois divergents, sur des périmètres où les pouvoirs sont multiformes. Le fondement même de la contractualisation repose sur le principe qu'un territoire ne peut qu'être administré avec une gouvernance fondée sur un dia-

gnostic partagé, et un accord sur les actions à mettre en œuvre, impliquant des partenaires multiples.

Une identité, un projet politique

Le contrat a donc permis à la CAGB de construire son identité, d'élaborer un projet de territoire, et un projet politique. Un exercice de programmation pluriannuelle financière d'investissement et de fonctionnement a pu se faire, en s'appuyant sur le contrat d'agglomération et ses actions.

La CAGB a conforté sa légitimité à agir sur son territoire grâce à cette démarche.

Le seul contrat d'agglomération ne suffit évidemment pas pour relever les défis importants pour l'avenir, tel que l'étalement urbain, générant des besoins accrus en infrastructures et en équipements publics, le développement économique et des emplois, la

préservation du cadre de vie, le vieillissement de la population... D'autres outils de planification et de prospectives existent à cet effet.

Les échelles aussi changent, et la DATAR a lancé cette année le principe des réseaux métropolitains, afin de préparer une future contractualisation pour l'après 2006, en réponse à de nouveaux enjeux.



Jean-Paul Vogel, *1956, Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, sociologue et urbaniste de formation, est

aujourd'hui directeur général des services de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, une agglomération qui compte 180 000 habitants, et 59 communes.

Ancien fonctionnaire de l'Etat, il a également travaillé en agence d'urbanisme et en bureau d'études spécialisé en urbanisme et habitat.

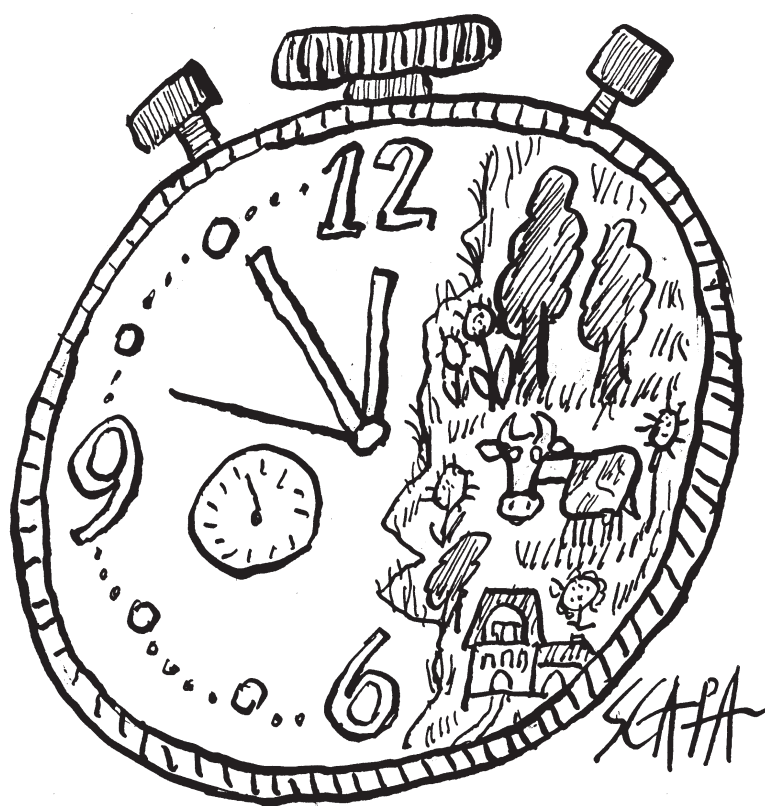


TEMIS Innovation, à Besançon, bâtiment que la Communauté d'Agglomération vient de terminer, qui comprend une pépinière d'entreprises, un hôtel d'entreprises, un incubateur d'entreprises, des salles pour l'université, et qui se situe au cœur du Technopôle des microtechniques. Ce bâtiment sera inauguré le 2 décembre 2005. Il aura coûté 7 Millions d'Euros, et est le symbole d'une des premières réalisations qui s'est faite dans le cadre du Contrat d'Agglomération.

Observation permanente du territoire

• • • • •

Muriel Odiet, Yvonne Achermann
Marco Kellenberger
muriel.odiet@are.admin.ch
yvonne.achermann@are.admin.ch
marco.kellenberger@are.admin.ch



L'ARE a conçu deux projets de monitoring, l'un pour l'espace urbain, l'autre pour l'espace rural, afin de fournir des bases d'analyse solides dans ces deux domaines politiques. Des études thématiques successives permettent de produire des indicateurs

sur les agglomérations et sur l'espace rural. Ces études peuvent être consultées sur Internet; elles y sont classées par thèmes. Les analyses sont réactualisées en permanence, ainsi que les valeurs prises par les indicateurs.

Toute personne appelée à concevoir ou à évaluer des mesures d'aménagement doit pouvoir disposer d'informations fiables, rapidement accessibles, sur l'évolution structurelle des différents espaces territoriaux. L'observation du territoire remplit cette mission. Elle englobe l'analyse et la mise en valeur de données collectées dans les domaines suivants: utilisation du sol, transports, démographie et économie. La Confédération, mais également la plupart des cantons, se sont dotés de systèmes d'observation du territoire taillés sur mesure et adaptés à leurs besoins. Dans la pratique toutefois, ces systèmes restent très sectoriels et limités à des thèmes d'actualité. Les études effectuées sont souvent ponctuelles et finissent dans un tiroir. D'un autre côté, il est illusoire, pour des raisons financières, d'imaginer construire un système d'observation du territoire qui anticipe tous les problèmes et leur apporte a priori une réponse adéquate. Seul un compromis

entre ces deux extrêmes promet des résultats utilisables.

Monitoring articulé avec les politiques

La Confédération a mis en place depuis environ trois ans une politique des agglomérations ainsi qu'une politique de l'espace rural. Il lui faut par conséquent disposer de données de base dans ces deux domaines. Le projet d'observation du territoire, lancé par la Confédération sous la direction de l'ARE, a débouché sur un système de monitoring à l'échelle nationale. Ses deux principaux éléments, le «monitoring de l'espace urbain suisse» et le «monitoring de l'espace rural» sont liés aux deux nouveaux champs d'activités politiques précités et permettent d'obtenir une vue d'ensemble des problèmes à résoudre. Des études thématiques permettent d'affiner les indicateurs sous différentes facettes et de

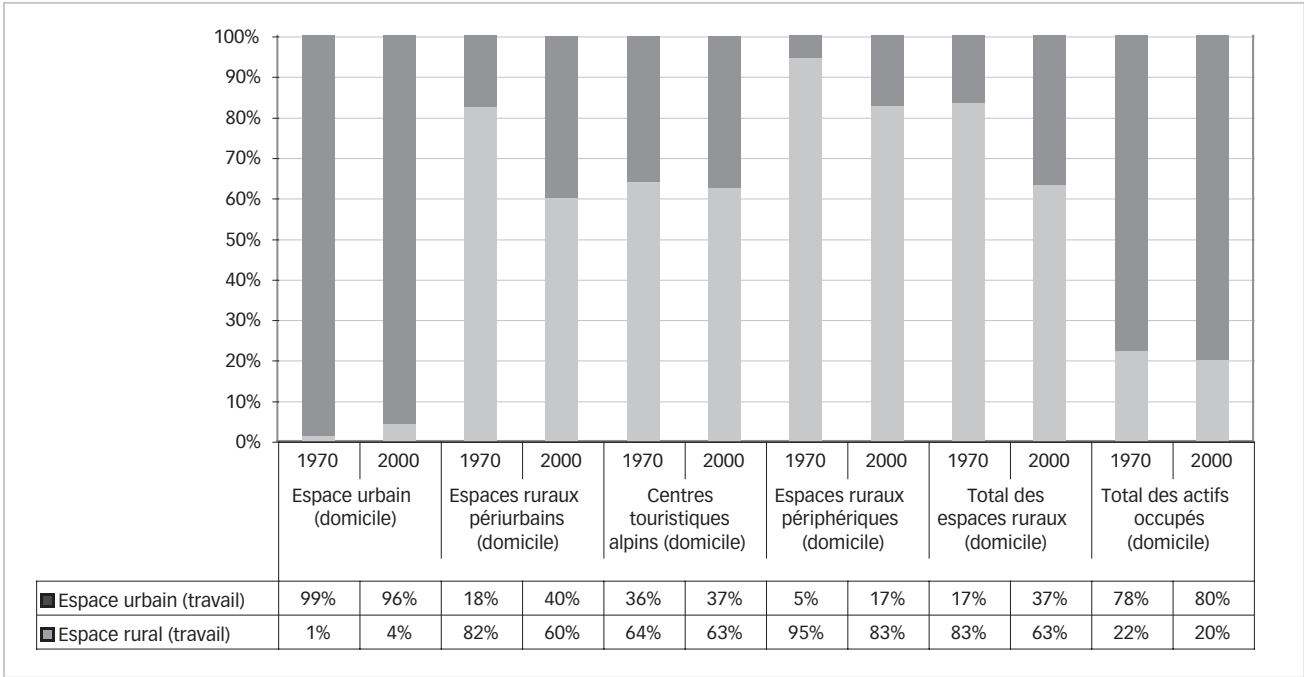
Etudes thématiques déjà disponibles sur le site www.are.ch

Monitoring de l'espace urbain

- A1: L'évolution des villes et des agglomérations suisses
- A2: La spécialisation de l'économie dans l'espace urbain
- A5: Le trafic d'agglomération
- A7: Densification et rénovation urbaines
- A9: Charges des centres urbains
- B1: Comparaison de l'espace urbain et de l'espace rural
- B3: Les aires métropolitaines

Monitoring de l'espace rural

- U1: Taille et évolution de l'espace rural
- U2: Evolution structurelle de l'économie au sein de l'espace rural
- U3: Structure sociodémographique de l'espace rural



Le pourcentage de personnes actives occupées qui vivent dans l'espace rural et travaillent dans les agglomérations a plus que doublé de 1970 à 2000 pour passer de 17% à 37%.
Résultats de l'étude «Taille et évolution de l'espace rural», publiée en 2005

les placer dans leur contexte thématique. Ces données sont présentées sous forme de tableaux statistiques facilement accessibles en ligne.

Plus de 30 études thématiques

Le projet de monitoring de l'espace urbain a été lancé en 2001 et celui du monitoring de l'espace rural en 2003. Dans un premier temps, un groupe d'experts a défini les objectifs, cerné les problèmes qui se posent dans l'espace urbain et dans l'espace rural, et recherché les indicateurs appropriés. Il est prévu de réaliser d'ici 2008 plus d'une trentaine d'études thématiques. Depuis 2003, le site Internet de l'ARE (www.are.ch) décrit les premières études effectuées. Celles-ci seront régulièrement mises à jour. Il existe jusqu'à présent sept études thématiques sur l'espace urbain et trois sur l'espace rural.

A titre d'exemples, voici un aperçu de quelques études thématiques et de leurs résultats:

«Charges des centres urbains»

Cette étude présente pour la première fois des informations quantitatives comparables sur le phénomène des charges des centres urbains des grandes et moyennes agglomérations. Elle montre que le niveau des charges de fonctionnement par habitant dans les villes-centres est en moyenne de 84% supérieur au niveau correspondant dans les communes périphériques. Dans quelques agglomérations, ce surcroît de charges peut même atteindre les 100%.

«Le trafic d'agglomération»

En complément à «l'étude comparative des agglomérations – transports et territoire» (ARE 2004), cette analyse fournit des données essentielles pour l'élaboration et le suivi du volet «urbanisation et transports» des projets d'agglomération. Les indicateurs sur l'évolution du trafic, la répartition modale du trafic pendulaire, le taux de motorisa-



tion, l'offre de places de parc au lieu de travail, la durée du trajet pour se rendre au travail ou les accidents de la circulation donnent une vue d'ensemble de la situation du trafic d'agglomération à l'heure actuelle en Suisse.

«Taille et évolution de l'espace rural»

Cette étude (2005) montre entre autres que le pourcentage de personnes actives occupées qui vivent dans l'espace rural et travaillent dans les agglomérations a plus que doublé de 1970 à 2000 pour passer de 17% à 37%. En complément, il convient de lire l'analyse intitulée: «Comparaison de l'espace urbain et de l'espace rural». Par ailleurs, une étude thématique sur les flux de pendulaires entre l'espace urbain et l'espace rural paraîtra prochainement.

Les pièces d'un puzzle

Le caractère novateur de ces deux projets de monitoring transparaît non seulement dans les résultats des études thématiques, mais également dans leur conception de base. Comme pour un puzzle, il faut assembler les pièces pour obtenir une vue d'ensemble. Dès que de nouvelles données sont disponibles, elles remplacent les anciennes dans l'un des thèmes – c'est-à-dire l'une des pièces de ce puzzle.

Ces systèmes de monitoring permettent de mettre en valeur des données statistiques existantes en fonction

d'une problématique déterminée. Les analyses fournissent aux divers acteurs et responsables aux niveaux national, cantonal, régional et local des informations objectives sur un grand nombre de questions relevant de la politique des agglomérations et de la politique de l'espace rural. ●



Yvonne Achermann (1968) a fait des études en sciences politiques à Genève et travaille depuis 2000 à l'ARE.

Elle est notamment responsable du Monitoring de l'espace rural suisse dans le cadre duquel elle réalise des analyses et diverses études thématiques.



Muriel Odiet (1975) a étudié la géographie à l'Université de Bâle. Elle suit actuellement un Master en projets territoriaux à l'EPFL. Collaboratrice de l'ARE depuis

2002 dans le groupe stratégique de la politique des agglomérations, elle est en charge du Monitoring de l'espace urbain.



Marco Kellenberger (1971) a étudié la géographie et les sciences de la communication à l'Université de Berne et travaille depuis 2000 à l'ARE. Il est responsable de

divers projets d'observation du territoire et de recherche d'indicateurs, en particulier dans le cadre du Monitoring de l'espace urbain suisse.

Evaluation de la durabilité: exemple du plan sectoriel des transports

• • • • •

Pietro Cattaneo
pietro.cattaneo@are.admin.ch



Pour optimiser les politiques, les stratégies et les programmes dans l'optique du développement durable, l'ARE a développé la méthodologie de l'évaluation de la durabilité (EDD). Cet instrument a été expérimenté dans le domaine de la politique agrico-

le ; d'autres expériences, par exemple dans l'aménagement du territoire, sont en cours ou prévues. Vu sa complexité, son actualité et son importance, le plan sectoriel des transports se prête bien à une analyse et une présentation de l'utilité d'une EDD.

L'évaluation de la durabilité (EDD) est axée sur l'estimation systématique des conséquences d'un projet. Celle du plan sectoriel des transports que le Conseil fédéral devrait approuver en 2006 vient d'être achevée. Le but principal de la méthode est d'utiliser une approche systématique et transparente qui permette d'optimiser et d'améliorer les projets par la présentation de variantes.

Dans sa conception de base, l'EDD se réalise en quatre étapes:

- L'analyse de la pertinence permet de vérifier par une méthode sommaire si un projet relève du développement durable. Il s'agit principalement d'identifier des conflits potentiels entre les trois dimensions de la durabilité (environnement, économie et société).
- L'analyse des effets consiste à étudier les effets du projet dans les trois dimensions du développement durable et à identifier les conflits d'objectifs.
- L'évaluation permet d'apprécier, à l'aide de critères spécifiques, les effets identifiés, par exemple les évolutions irréversibles.
- Le rapport, enfin, présente les résultats ainsi que les possibilités d'optimisation sous une forme claire et compréhensible.

L'EDD effectuée pour le plan sectoriel des transports porte surtout sur les aspects suivants:

- Le projet est-il cohérent par rapport au développement durable?
- Le plan est-il équilibré et complet?
- Les mesures de mise en œuvre correspondent-elles aux objectifs et stratégies définis?
- Des dispositions ont-elles été prises pour que les objectifs de durabilité soient respectés?

Se concentrer sur des éléments-clés

Il est important de comprendre que l'EDD est une méthode et non pas une nouvelle procédure. Elle fait référence à des exigences de contenu ou de

procédure dans la perspective du développement durable. Les procédures d'évaluation spécifiques qui existent conservent leur statut de procédures directrices.

L'EDD, en particulier celui du plan sectoriel des transports, nécessite un investissement important. C'est particulièrement vrai pour une EDD intégrée à un stade précoce du projet – comme ce fut le cas ici – et pour une EDD conçue comme un processus d'accompagnement. Pour être en mesure d'évaluer si un projet est équilibré et complet par rapport aux trois dimensions de la durabilité, il est recommandé de se placer, dès le début, dans l'optique la plus large possible. Pour que l'EDD reste raisonnable et ne se perde pas dans une complexité extrême, elle devra se limiter aux éléments-clés. Le cas échéant, on raccourcira certaines étapes pour se concentrer sur les aspects particulièrement pertinents pour le développement durable.

Les variantes permettent les comparaisons

Pour parvenir à des résultats positifs, le déroulement de l'EDD doit être adapté au processus d'élaboration du projet. Il doit aussi tenir compte des réalités financières et/ou de l'échéancier. Enfin, l'analyse doit être calibrée d'après la fonction attribuée à l'EDD dans ce processus. L'expérience-pilote a montré qu'il était possible d'adapter la conception générale de l'EDD aux circonstances. Par ailleurs, elle a prouvé qu'une EED pouvait faire partie intégrante du processus d'élaboration d'un projet complexe, autrement dit que ses résultats pouvaient influencer le projet.

Dans le cas du plan sectoriel des transports, aucune variante détaillée n'a été présentée. L'EDD n'a donc pas pu se baser sur une comparaison de variantes qui aurait permis d'identifier les conflits d'objectifs et d'évaluer les avantages et les inconvénients du pro-

jet dans la perspective du développement durable. Cet aspect représente un défi de taille pour un projet car l'élaboration de variantes prend du temps et coûte cher. En tout cas, il faudrait exiger que l'EDD puisse comparer le projet avec une variante zéro (statu quo).

Effets sensibles au stade de la concrétisation

Dans l'ensemble, les expériences recueillies sont très positives (les résultats complets de l'EDD seront publiés au début de l'année 2006). L'expérience-pilote menée dans le cadre du plan sectoriel des transports démontre que l'EDD peut contribuer à une améliora-

Accompagnement du processus ou expertise ponctuelle

L'EDD peut répondre à des préoccupations diverses.

On peut chercher prioritairement à optimiser un produit au stade de sa genèse. On privilégiera, dans ce cas, un suivi étroit de l'élaboration du projet. Un tel processus d'encadrement permet d'identifier les contradictions, les lacunes, les imperfections, les zones d'ombre et les faiblesses du projet. Il permet aussi d'identifier les aspects qui demandent un complément d'étude et d'établir une hiérarchisation des priorités. Dans ce cas de figure, il est assez difficile de montrer des résultats tangibles.

On peut aussi concevoir l'EDD comme un moyen de justifier un projet. Dans ce cas, la transparence du processus revêt une grande importance; on préférera alors confier l'évaluation à des experts externes, indépendants. Ce type d'EDD permet moins bien que le précédent d'optimiser le projet.

Pour le plan sectoriel des transports, on a retenu une combinaison de ces deux types d'EDD.

tion sensible d'un projet complexe; on peut identifier les avantages suivants:

- Elle exige des auteurs du projet qu'ils élargissent leur vision et elle les engage à étudier des variantes et à proposer des solutions de rechange.
- Elle favorise l'élaboration d'un projet équilibré et contribue par conséquent au fait qu'il soit mieux accueilli dans la population.
- Elle permet d'identifier les conflits d'objectifs et les zones d'ombre à un stade précoce de l'élaboration du projet.
- Elle permet d'optimiser le projet dans le sens du développement durable.

Bien que la méthode de l'EDD se soit révélée très adaptable, on peut d'ores et déjà dégager quelques conclusions quant à ses futurs domaines d'application ou à ses développements ultérieurs:

- Du fait des ressources limitées et de l'existence d'autres procédures d'éva-

luation, il est très important d'intégrer l'EDD le plus simplement possible dans la pratique actuelle et d'optimiser l'investissement qu'elle nécessite. Par conséquent, la coordination avec les autres procédures d'évaluation spécifiques dans le domaine organisationnel ou environnemental jouera un rôle primordial.

- Les effets d'une politique ou d'un plan sur le développement durable ne doivent pas seulement être étudiés au stade du projet, mais deviennent réalité au moment de sa concrétisation. Il importe donc de faire le lien entre l'EDD et l'évaluation de l'efficacité telle que la prévoit l'article 170 de la Constitution fédérale.

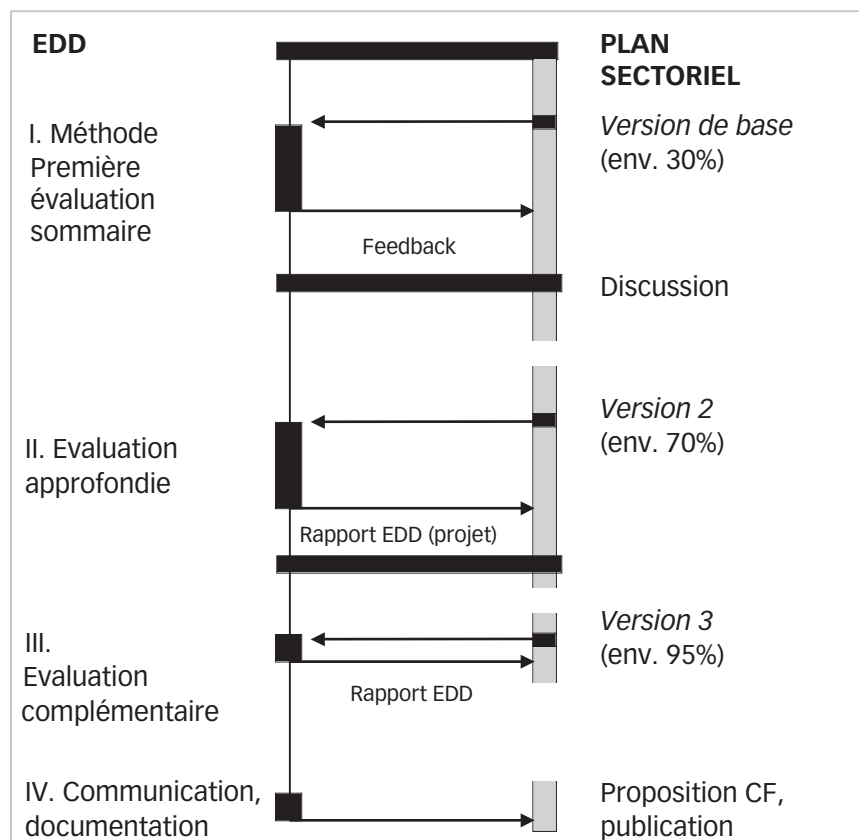
• ARE: Evaluation de la durabilité: conception générale et bases méthodologiques. Berne 2004.

• Infras/Ecoplan/Ecscan: Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm. Rapport final selon mandat de l'ARE. Zurich 2005

Quel niveau d'évaluation choisir?

Pour toute EDD, il faut se demander à quel niveau elle intervient. S'agit-il de mettre en évidence les effets de buts et principes généraux? Vaut-il mieux que l'EDD s'intéresse à l'impact de stratégies sectorielles ou de mesures ponctuelles?

On ne peut faire de recommandation générale à ce sujet. Chaque projet présente une structure propre. Une analyse qui en reste à un niveau général comporte le risque de ne faire ressortir que des éléments d'information déjà connus, par exemple des conflits d'objectifs généraux. D'un autre côté, une analyse de mesures ponctuelles ou de stratégies sectorielles ne facilite pas une synthèse d'ensemble. Pour le plan sectoriel des transports, on a choisi une voie moyenne.



Pietro Cattaneo, 1968, est diplômé en biologie de l'EPF et aménagiste EPF post-grade. A l'ARE, il est chargé du développement et de la coordination au niveau de la Confédération de l'Evaluation de la durabilité (EDD) et accompagne le processus de mise en oeuvre de la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable. De plus, il dirige le secrétariat du comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD).

Déroulement de l'évaluation de la durabilité (EDD) d'un plan sectoriel

Instrument économiques dans l'aménagement du territoire: contingenter le sol pour en limiter la thésaurisation

• • • • •

Rolf Geiger
rolf.geiger@are.admin.ch



Pour faire face au surdimensionnement des zones à bâtir et créer des incitations à densifier et rénover le milieu bâti existant, l'ARE étudie les possibilités offertes par les instruments économiques. Au centre des

discussions, les certificats d'utilisation du sol ont pour but de limiter la consommation de sol encore constructible. Cet instrument devrait être combiné à un mécanisme de marché.

Selon les estimations actuelles de l'ARE, basées sur les prévisions de l'évolution démographique jusqu'en 2030, plus de la moitié des réserves de zones à bâtir sont superflues. Pourtant, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que les zones à bâtir comprennent seulement les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. Dans les villes-centres des plus grandes agglomérations, par contre, le dimensionnement des zones à bâtir est calculé un peu juste à long terme.

Distorsion du marché foncier

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune limite à la consommation de sol à long terme. Plus grave, le principe du pollueur-payeur n'est pas suffisamment appliqué aux consommateurs de sol: le coût des équipements requis pour les nouvelles constructions ne leur est pas imputé; l'internalisation des coûts externes des transports publics et privés est insuffisante et le prélèvement des plus-values résultant de mesures d'aménagement et d'équipement est rarement mis en pratique. Ces paramètres, conjugués au vieux problème des réserves de zones à bâtir surdimensionnées, entraînent une distorsion du marché foncier.

En conséquence, ce dernier ne tient pas suffisamment compte du fait que le sol est une ressource limitée. L'économie publique ne fait pas le poids face à la demande à court terme des entreprises et des ménages: disposer de terrains et de logements aussi bon marché que possible.

L'aménagement du territoire se bat contre les forces du marché, lesquelles favorisent un étalement de l'urbanisation. Les instruments dont il dispose ne lui permettront guère de gagner cette course contre la montre. Les plans d'affectation ont, certes, leurs mérites, mais ils ne sont pas encore parvenus jusqu'à ce jour à influencer le dimensionnement des zones à bâtir ou l'oc-

cupation des sols. Les plans directeurs non plus n'ont pas réussi à imposer le changement de direction nécessaire. Par contre, les instruments économiques pourraient soutenir l'aménagement du territoire. Les certificats d'utilisation du sol, en particulier, offrent des possibilités intéressantes si l'on cherche des moyens de limiter quantitativement la consommation de sol.

L'émission de certificats d'utilisation du sol repose sur les trois éléments suivants:

1. Contingentement pour limiter la surface encore constructible. Compte tenu des prévisions démographiques, le contingent devrait correspondre au tiers environ des zones à bâtir non construites actuelles.
2. Allocation: les droits d'utilisation du contingent (les certificats) sont progressivement vendus aux enchères à des acteurs privés et publics, ou attribués en fonction de critères précis.
3. Marché: ces droits peuvent être négociés ou échangés sur un marché.

Les certificats sont utilisables à l'intérieur des zones à bâtir existantes, qui sont gelées à leur stade actuel – exception faite de quelques situations légitimes du point de vue de l'aménagement du territoire.

Ce système, simple en apparence, pose des problèmes délicats. Par exemple:

- Faut-il prévoir des restrictions ou une segmentation du marché lorsque l'activité est concentrée sur quelques situations privilégiées, et que certaines régions ou utilisations du sol, telles que l'artisanat ou l'habitat, sont écartées en raison de leur faible capacité financière?
- Comment éviter que la pression à la densification, créée par la raréfaction, ne touche des utilisations ou des régions où une densification n'est pas souhaitée?
- Comment seront considérées les surfaces de transports et les constructions hors zone à bâtir ?

L'ARE est en train d'approfondir ces questions avec le soutien de spécialistes mandatés. Il analyse les effets de diverses variantes de certificats sur les prix de la construction, les loyers et les prix fonciers. Les variables prises en considération sont les types d'espaces et les types d'utilisation du sol ainsi que la redistribution des richesses entre régions et entre couches sociales. Ces analyses permettront de perfectionner le projet. Les premiers résultats sont attendus pour le printemps 2006.

Incitation à la densification et à la rénovation

Une politique plus restrictive de gestion des sols, assortie d'une limitation des surfaces encore constructibles au moyen de certificats d'utilisation du sol, pourrait constituer une incitation efficace à densifier le tissu urbain et à exploiter les abondantes réserves cachées dans les zones déjà largement construites. Cela aura certainement pour effet de favoriser les rénovations de bâtiments, et par conséquent, de contribuer à une amélioration de la qualité de l'habitat urbain. Le marché du terrain à bâtir s'en trouverait fluidifié et la thésaurisation de terrains à bâtir serait rendue moins attractive. De plus, cette politique diminuerait la pression sur les espaces de verdure non construits et les sites de détente; elle freinerait la dispersion des constructions et le mitage du territoire.

Cependant, les certificats d'utilisation du sol pourront seulement atténuer le phénomène de dispersion des constructions. On dira, par exemple qu'ils ne peuvent être utilisés que pour les parcelles qui jouxtent directement le tissu déjà largement bâti (condition supplémentaire). Dans un tel cas de figure, le système est encore un peu bancal du point de vue juridique. Cela reviendra, en effet, à instaurer un échelonnement de facto des zones à

bâtir, ce qui pose le problème délicat de l'expropriation matérielle. Il est indéniable toutefois que la situation actuelle des réserves de zones à bâtir n'est pas non plus conforme à la loi.

Les certificats ne remplacent pas l'aménagement du territoire

Les certificats d'utilisation du sol ne constituent pas un remède miracle. Ils ne peuvent pas guérir tous les maux de l'aménagement du territoire. Ils apportent toutefois une réponse adaptée au

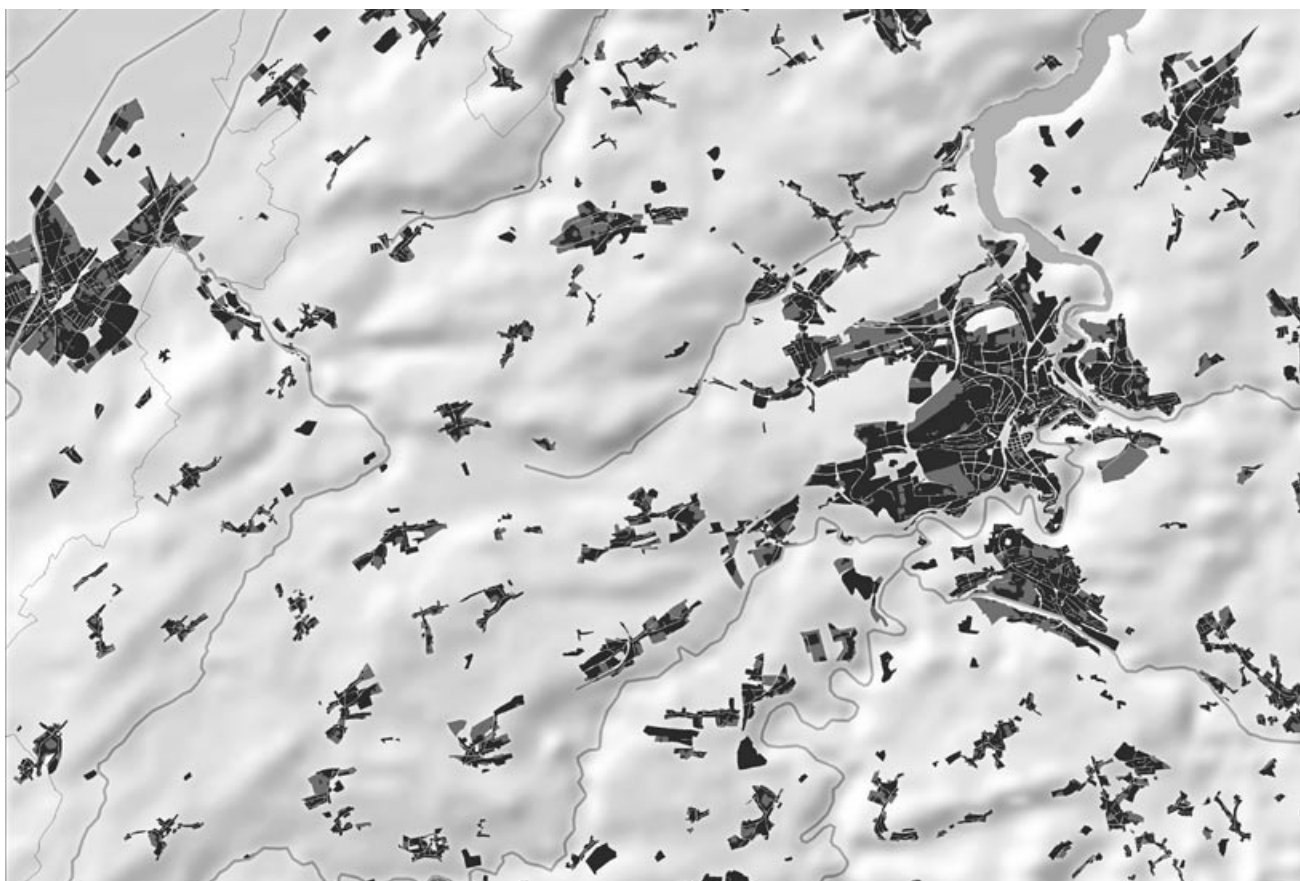
problème de la surconsommation de sol pour les constructions.

D'autres instruments économiques offrent des alternatives, parfois plus efficaces dans le domaine de l'aménagement du territoire. Citons les outils d'internalisation suivants: attribution des coûts externes des transports publics et privés aux bénéficiaires (principe du pollueur-payeur), répartition des coûts d'équipement sur les propriétaires de nouvelles constructions.

(traduction)



Rolf Geiger (1976) a étudié les sciences de l'ingénieur (constructions et transports) à l'EPFL. Il travaille à l'ARE depuis 2000, principalement sur les instruments économiques, mais aussi sur les projets d'agglomération. Il suit en parallèle un cycle d'études post-grades en histoire appliquée à l'Université de Zurich.



Zones à bâtir (noir) et réserves de zones à bâtir (gris) au canton de Fribourg

Développement durable: comparaison de la situation entre cantons et communes

Sous la direction de l'ARE, huit cantons et quatorze villes ont mis au point une série d'indicateurs du développement durable. Les résultats du «Cercle indicateurs» permettent pour la première fois de mesurer individuellement et de comparer l'état du développement durable dans les villes et les cantons, qui devront maintenant interpréter les résultats et tirer des conclusions politiques. Le projet d'indicateurs jette les bases du monitoring et du benchmarking du développement durable à plus long terme, auxquels cantons, villes et communes sont appelés à participer en grand nombre.

Abrogation de la Lex Koller – mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire

Les étrangers pourront à l'avenir acquérir par une procédure d'autorisation simplifiée des immeubles en Suisse. Le Conseil fédéral considère que la Lex Koller n'est aujourd'hui plus nécessaire et qu'elle doit donc être abrogée, ce qui devrait donner des impulsions importantes à l'économie. Dans certaines régions, pour prévenir les problèmes pouvant surgir dans la construction de logements de vacances, le Conseil fédéral prévoit des mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire. Il a lancé pour ce projet une procédure de consultation qui s'achèvera à la fin février 2006.

Dangers naturels: publication d'une nouvelle recommandation

Les dangers naturels nous menacent depuis toujours. Ces dernières années, ces phénomènes extrêmes se sont répétés, occasionnant à chaque fois de grands dégâts. L'accroissement du risque n'est pas seulement dû à des phé-

nomènes naturels; il est également lié à l'évolution de nos habitats et de nos infrastructures. L'importance des dommages imputables aux catastrophes naturelles est d'ailleurs proportionnelle à l'intensité avec laquelle nous exploitons notre espace. Les régions de montagne ne sont pas les seules à être concernées par les dangers naturels, le Plateau est lui aussi menacé. Les services fédéraux ont publié ces dernières années diverses directives destinées à uniformiser l'identification, le recensement et la représentation spatiale des différents types de dangers (avalanches, crues, mouvements de terrain). Dans les années à venir, il faudra développer et préciser ces documents importants (cartes indicatives des dangers, cartes des dangers) et les intégrer dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce dernier aspect est au cœur de la recommandation élaborée sous la responsabilité de l'ARE en collaboration avec d'autres services fédéraux et avec la participation de plusieurs cantons. Téléchargeable sur le site Internet de l'ARE, celle-ci montre à l'aide d'études de cas comment mettre en œuvre les instruments d'aménagement du territoire que sont les plans directeurs et les plans d'affectation, fournit des indications concernant les procédures d'autorisation de construire et apporte également des réponses aux questions juridiques les plus courantes. Elle permet ainsi de combler une importante lacune dans les recommandations et instructions de la Confédération.

Porta Alpina : le Conseil fédéral soutient les investissements préliminaires, la commission des finances du Conseil national est perplexé

Etant donné que le Conseil fédéral attend de «Porta Alpina» des retombées positives durables sur la région du Gothard, il participera aux investissements préliminaires du projet. Le gouvernement fédéral se réfère par

ailleurs au projet de territoire élaboré par le canton des Grisons. Le projet «Porta Alpina» devrait avoir des retombées économiques au-delà de la région de la Surselva jusque dans les autres régions périphériques des cantons du Gothard. Le coût des investissements préliminaires est estimé à environ 15 millions de francs. Le Conseil fédéral se fondera sur le projet de territoire Gothard définitif et politiquement consolidé pour se prononcer sur le cofinancement de l'investissement principal.

L'association VLP-ASPAN a lancé la tournée d'information pour faire connaître le Rapport 2005 sur le développement territorial

Le «forum du développement territorial» 2 - 2005 a donné un reflet de la tournée organisée dans sept villes de Suisse pour faire connaître le Rapport 2005 sur le développement territorial et pour lancer le débat, avec les spécialistes et les milieux intéressés, sur les propositions contenues dans cette publication. L'article a créé un certain flou quant à la responsabilité de l'organisation de cette campagne d'information. L'association VLP-ASPAN (et non pas l'ARE) est à l'origine du lancement et de l'organisation de ces événements auxquels les représentants de l'ARE ont participé sans exception.

(traduction)



Communiqués de presse détaillés et informations complémentaires disponibles sur: www.aren.ch

Editoriale

Reto Camenzind

collaboratore scientifico presso la Sezione urbanizzazione e paesaggio, ARE
reto.camenzind@are.admin.ch



«Oltre l'impugnatura»



Vi ricordate? Da bambini, tenevate le matite colorate strette nel pugno. Questo modo di afferrarle era pratico e bastava per tracciare qualche linea. Poi, all'improvviso, magari copiando dai vostri fratelli o scoprendolo da soli, avete imparato a tenere le matite in modo corretto, così da poter scrivere. Questo nuovo modo di tenerle vi ha permesso non solo di essere più precisi nello scrivere e nel disegnare, ma anche più veloci. Due qualità che normalmente si escludono a vicenda.

Anche il mondo in cui viviamo è molto cambiato. Le conquiste della tecnica hanno ridefinito lo spazio e il tempo, portando cambiamenti radicali a livello sociale ed economico. In un mondo globalizzato che gira sempre più velocemente, anche lo sviluppo territoriale deve fronteggiare molte nuove esigenze. Non solo è chiamato a trovare un nuovo equilibrio tra la sicurezza della pianificazione e la flessibilità, ma anche a integrare nuove forme di partecipazione nei processi di pianificazione, a individuare nuovi partenariati tra l'ente pubblico e il privato e, infine, a trovare nuove soluzioni in relazione a confini sempre più variabili. C'è una sola soluzione: la pianificazione e i suoi strumenti devono imparare a superare l'«impugnatura» della matita colorata. Dobbiamo sfruttare tecniche come internet o i sistemi di informazione geografici, nuove

forme di cooperazione e strumenti dell'economia di mercato.

Quest'anno, il Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 e l'edizione di «forum» sul Progetto territoriale svizzero hanno permesso di gettare uno sguardo al nostro futuro e di mettere in discussione le strategie dello sviluppo territoriale e le misure necessarie. L'ARE non ha puntato, di proposito, solo al miglioramento degli strumenti già affermati come la pianificazione direttrice o d'utilizzazione, ma ha proposto nuovi spunti per la pianificazione del territorio in Svizzera, come gli strumenti dell'economia di mercato, un maggiore impiego di soluzioni contrattuali tra l'ente pubblico e il privato, l'introduzione di un indice di sfruttamento minimo o il contingentamento delle zone edificabili, rispettivamente delle superfici d'insediamento.

Siamo coscienti del fatto che le novità fanno sempre un po' fatica ad affermarsi. Ma perché poi? Gli esempi di strumenti di pianificazione innovativi descritti in questa edizione di «forum» ci permettono di gettare uno sguardo oltre i confini e dimostrano che anche se per noi rappresentano delle novità, altrove sono già applicati con successo.

(traduzione)



Proposte di strumenti d'accompagnamento dello sviluppo territoriale orientati alla sostenibilità

• • • • •

Marco Keiner
keiner@nsl.ethz.ch



Gli strumenti di pianificazione del territorio utilizzati in Svizzera si sono finora rivelati efficaci. In futuro, però, dovremo dedicare maggiore attenzione allo sviluppo sostenibile del territorio e degli agglomerati ur-

bani. Per questo motivo, gli strumenti della pianificazione vanno orientati, in modo verificabile, secondo il principio della sostenibilità e abbinati a strumenti finanziari e propri dell'economia di mercato.

Le concezioni e i piani settoriali della Confederazione, i piani direttori dei Cantoni così come i piani di utilizzazione, quindi i piani regolatori, di utilizzazione speciale, di quartiere, di edificazione e di sistemazione del territorio sono strumenti di pianificazione formali ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e delle leggi cantonali concernenti la pianificazione e l'edilizia. In occasione del venticinquesimo della LPT, anche questi strumenti di pianificazione del territorio sono stati rivisitati. Generalmente, nei commenti si ammetteva l'efficacia degli strumenti di pianificazione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nel passato. Esistono nondimeno problemi a livello di attuazione degli obiettivi dei piani. Un altro punto critico è il fatto che gli obiettivi e le misure dei piani relativi all'ordinamento del territorio si basano su un precedente processo di ponderazione e quindi i piani sono espressione di un consenso sociale sullo sviluppo territoriale auspicato. Oggigiorno, l'orientamento di questo consenso è soprattutto in funzione dell'economia e del-

la crescita. Le questioni ambientali sono spesso poco considerate. Le conseguenze: tuttora, in Svizzera, lo sviluppo territoriale non procede in modo sostenibile. Ad esempio, la crescita dell'area urbanizzata che andrebbe limitata e concentrata grazie ai piani, continua incontrastata.

Orientarsi in funzione della sostenibilità

Per correttezza, va ammesso che il concetto di sviluppo sostenibile ha fatto il suo ingresso nelle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero solo nel 1996, è stato incluso nella Costituzione federale nel 1999 e ha trovato la sua concretizzazione nella Strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale nel 2002. Nel quadro di una revisione della LPT non si potrà fare a meno di allineare anche questa legge esplicitamente all'obiettivo della sostenibilità, così come è stato fatto in Germania nella legge sull'assetto del territorio del 1998.

Gli strumenti della pianificazione attuali dovranno adempiere anche in fu-

turo i loro compiti relativi all'ordinamento e all'orientamento dello sviluppo del territorio. Ciò presuppone la volontà politica di orientarli maggiormente secondo il principio della sostenibilità. Questo include che ogni obiettivo e ogni misura di pianificazione contribuisca all'attuazione del concetto di sviluppo sostenibile in modo verificabile tramite analisi degli effetti nonché tramite sistemi d'accompagnamento del processo e basati su indicatori di monitoraggio, controlling, benchmarking e reporting. Attenendosi al Concetto quadro per una valutazione della sostenibilità dell'ARE, si potrebbe sviluppare un «controllo della sostenibilità» per le concezioni e i piani settoriali della Confederazione e per i piani direttori e d'utilizzazione. In particolare, va chiarito fino a che punto ogni singola misura pianificatoria contribuisca a raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, quali siano i conflitti di obiettivi e quali conseguenze, specialmente di natura finanziaria, dovranno attendersi le generazioni che seguiranno.



Una scelta volontaria anziché formale

In futuro, per meglio considerare la problematica ambientale, tutti i programmi e i piani federali, cantonali e comunali relativi all'ordinamento del territorio, andranno sottoposti ad un esame ambientale a livello strategico (EAS), secondo l'esempio della corrispondente direttiva dell'Unione Europea. Finora, in Svizzera, l'EAS è valido giuridicamente solo nel Cantone di Ginevra.

Un criterio ulteriore per l'idoneità ai compiti futuri degli strumenti di pianificazione attualmente applicati, è la loro associazione funzionale a strumenti d'accompagnamento informali e di flessibile impiego. Esempi in questo senso sono i piani di sviluppo paesaggistico e gli strumenti contrattuali (Public Private Partnership). Questi strumenti, applicati sulla base di una scelta volontaria, agiscono laddove quelli più formali si rivelano troppo rigidi. Inoltre, presentano soluzioni creative per uno sviluppo progettuale basato su accordi tra rappresentanti di interessi, investitori, opinione pubblica e responsabili della pianificazione.

Mettere in gioco l'economia di mercato

Anche gli strumenti di natura finanziaria e dell'economia di mercato possono essere utilizzati per favorire uno sviluppo centripeto e sostenibile del processo d'urbanizzazione. Riguardo alla problematica della crescita della superficie d'insediamento, vanno individuati strumenti per una politica di utilizzazione parsimoniosa della superficie disponibile. I piani direttori cantonali potrebbero, ad esempio, fissare obiettivi regionali di tipo quantitativo relativi ad un massimo di sviluppo delle costruzioni e designare zone in cui andrebbero stabiliti dei contingenti d'edificazione.

Questo significherebbe escludere dalla zona edificabile tutte le aree edificabili non edificate che di fatto non sono necessarie nei prossimi 15 anni e che sono quindi oggetto di speculazione, o perlomeno gravarle con una tassa basata sul principio di causalità contro la tesaurizzazione di terreno edificabile. Il terreno edificabile più scarso così identificabile nei piani regolatori, potrebbe essere negoziato nell'ambito di pool fondiari intercomunali tramite certificati per l'utilizzo parsimonioso del terreno (Bauflächenzertifikate, certificati per aree edificabili). Esempi in questo senso si hanno nel Maryland, USA («Transferable Development Rights»), in Australia e in Nuova Zelanda. Attualmente, la tematica della gestione tramite contingentamento della superficie è molto discussa anche in Germania. Visto che la scarsità comporta automaticamente anche un rincaro del terreno edificabile, sarebbe necessario un programma di finanziamento che assicuri la disponibilità di terreno edificabile a un prezzo accessibile per il proprio fabbisogno. In Tirolo funziona già un fondo (il Fondo per l'approvvigionamento di terreno, BBF) in questo senso.

Da perseguire sarebbe anche un sistema bonus-malus generalizzato a livello comunale e cantonale. Esso potrebbe essere alimentato, ad esempio, mediante tasse sui diritti d'utilizzazione di superficie o per il mancato adempimento di requisiti energetici minimi. Si potrebbero prendere in considerazione anche altre tasse d'incentivazione rispettivamente la tassazione del valore aggiunto di pianificazione, così come viene già praticato a Neuchâtel e nel Cantone di Basilea Città. D'altro canto, il fondo potrebbe erogare bonus, ad esempio, in caso di un sovradempimento di standard energetici in edifici, per buoni esempi di edificazione densificata, per il riciclaggio di aree dismesse nei centri e molto altro ancora. Attualmente, in Austria, si discute un tale sistema bonus-malus sotto forma di «infrastructure contracting».

L'ARE ha il compito di coordinare

Visto che i problemi di pianificazione del territorio non terminano né ai confini nazionali né a quelli cantonali né, tantomeno, a quelli comunali, è necessaria una pianificazione coordinata in spazi funzionalmente coerenti. Un esempio in questo senso sono i concetti città-regione circostante dello Schleswig-Holstein.

Le strutture amministrative svizzere vanno ripensate. Internamente agli agglomerati urbani va perseguito un sistema di governance a più livelli. Vanno discussi piani direttori intercantionali e piani d'utilizzazione intercomunali rispettivamente accordi per l'utilizzazione delle superfici (come il «Regional Contribution Agreement» dello Stato federale del New Jersey), così come la questione se e come concedere agli agglomerati competenze istituzionali e pianificatorie proprie come i piani direttori d'agglomerato. I conflitti con Cantoni e Comuni sono programmati fin d'ora.

Per svolgere il compito di adattamento degli strumenti pianificatori al futuro, l'ARE dovrebbe assumere la funzione di coordinatore, moderare il dibattito e mettere a disposizione dei livelli pianificatori subordinati i necessari strumenti di lavoro.

(traduzione)



Marco Keiner (1963) ha studiato geografia alle Università di Erlangen-Norimberga e Nizza e ha terminato gli studi con

uno SPD in pianificazione del territorio presso l'ETH di Zurigo. Ha conseguito la laurea sul tema dello sviluppo sostenibile all'Università cattolica di Eichstätt e l'abilitazione all'Università di Innsbruck con un lavoro sugli strumenti di pianificazione orientati in funzione della sostenibilità. Keiner lavora presso l'Istituto per lo sviluppo territoriale e del paesaggio del Politecnico di Zurigo su temi come lo sviluppo sostenibile delle città e regioni in Svizzera, in Europa e nei Paesi in via di sviluppo.

«L'ARE dovrebbe fare sentire di più la sua voce»

• • • • •

Intervista: Pieter Poldervaart

Foto: Annett Altvater



Raramente come oggi la pianificazione del territorio è stata chiamata a sviluppare adeguate risposte, anche perché si trova sotto pressione. La consigliera agli Stati sangaliese Erika Forster rivendica una difesa attiva dello sviluppo territoriale sostenibile e chiede all'ARE di fare sentire di più la sua voce nel dibattito in atto.

Erika Forster (1944), commerciante, è dal 1995 consigliera agli Stati del Canton S. Gallo. Fa parte delle Commissioni dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia; dell'economia e dei tributi; della sicurezza sociale e della sanità. È inoltre presidente della Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio, membro di comitato di Minergie Svizzera e ombudsman presso l'organo di mediazione Comunicazione mobile e l'ambiente. www.erika-forster.ch

Nella sua mozione dei 2004, lei ha chiesto «una consultazione preliminare della Confederazione per i grandi progetti». Qual è la ragione di questo suo intervento?

Allora la discussione politica verteva su un insediamento industriale nella zona agricola di Galmiz, nel Cantone di Friburgo. La Confederazione sosteneva di avere le mani legate e che la questione era di competenza del Cantone. Con la mia proposta di una consultazione preliminare dell'ARE, si sarebbe potuto chiarire anticipatamente la conformità con il diritto federale. Inoltre, sarebbe stato possibile controllare anche altri punti, come il coordinamento intercantonale, la conformità con il piano direttore e la costituzionalità.

Lei ha ritirato la mozione: come mai si è data per vinta così in fretta? «Galmiz», non aveva mobilitato la popolazione e gli specialisti?

In effetti, c'era stato un forte interesse dell'opinione pubblica per il tema della pianificazione del territorio. Io, però, ho rinunciato a sviluppare ulteriormente questo tema perché la Confederazione aveva bocciato la mozione. Precedentemente, avevo avuto diversi incontri in merito e mi era stata segnalata l'utilità di un simile intervento. Quando il Consiglio federale ha reso noto il rigetto, sono rimasta piuttosto sorpresa. Con il ritiro ho voluto evitare che la mozione venisse respinta più tardi dalle Camere. Questo perché una tale decisione negativa sarebbe stata veramente controproducente per la causa.

Come procede ora il tema dell'audizione? È prevedibile e anche auspicabile che qualche grande impresa torni a bussare alla porta svizzera per potersi insediare nel nostro Paese.

Per impedire un secondo «Galmiz» dobbiamo assolutamente essere preparati

e discutere il tema per tempo. La palla è passata ora al Consiglio federale e all'ARE: a quanto pare si sta lavorando alla formulazione di proposte adeguate per una migliore coordinazione tra i Cantoni. Sono curiosa di vedere i risultati.

I direttori dei Dipartimenti cantonali delle pubbliche costruzioni hanno l'intenzione di creare delle «zone d'attività intercantionali». Lei crede che funzioni?

Sarebbe naturalmente rallegrante se i Cantoni creassero in comune queste zone di riserva per grandi insediamenti industriali. La mia esperienza mi insegna però che la cooperazione tra i Cantoni spesso funziona male. Alcuni esempi sono la politica della formazione o recentemente la discussione relativa all'ubicazione della medicina di punta. Nel caso della pianificazione del territorio e dell'utilizzazione sostenibile del suolo si aggiunge il fattore tempo: non so se ci possiamo permettere di attendere questa decisione, se mai maturerà. La concorrenza tra i Cantoni è enorme. Io stessa ho fatto parte per sufficiente tempo di un Parlamento cantonale per rendermene conto: purtroppo ci si abitua a pensare in primo luogo al benessere del proprio Cantone. In Consiglio di Stato, l'orientamento in funzione degli interessi del proprio Cantone è altrettanto forte.

E come funziona il coordinamento tra Cantoni e Comuni?

Probabilmente, come Comune si sente meno l'intromissione del Cantone che tra Cantone e Confederazione. Ci si conosce meglio, il dialogo è sicuramente più semplice. Naturalmente, dipende anche molto dalla persona che dirige il Dipartimento delle pubbliche costruzioni.

Dopo tutto, sono realmente necessari dei cambiamenti legislativi per promuovere la coordinazione?

Io credo che basterebbe sfruttare meglio le possibilità già esistenti. Però, è importante che non si tratti solo di grandi aziende estere; da circa un anno è d'attualità anche il confronto relativo ai centri commerciali. In questo caso è particolarmente importante una pianificazione regionale, perché questi supermercati nella fascia esterna degli agglomerati non sono certo solo una moda passeggera che presto sparirà. Se ne progettano continuamente nuovi con un corrispondente consumo di superficie e incremento del traffico.

Anche in relazione al diritto di ricorso delle associazioni si ha l'impressione che l'ecologia sia molto sotto pressione.

Io sono democratica: se la maggioranza della popolazione è dell'opinione che la sostenibilità non sia un tema, allora dobbiamo permettere l'utilizzazione incontrollata del suolo. Nella nuova Costituzione federale abbiamo, però, una chiara presa di posizione in favore dello sviluppo sostenibile. Essa deve servire da filo conduttore, non solo ai politici, ma anche alle autorità.

All'amministrazione piace aspettare la politica...

...che, in effetti, attualmente stabilisce spesso altre priorità.

Una recente statistica rivela che le riserve di zona edificabile ammontano al doppio del necessario. Come si potrebbe ridurre questa eccedenza?

Sono particolarmente i Cantoni di montagna ad avere delimitato zone edificabili troppo grandi. Se le si riducesse in funzione di valori di riferimento, i Cantoni potrebbero negoziare i contingenti con l'emissione di certificati per l'utilizzo parsimonioso del terreno (Flächennutzungszertifikate: «certificati per l'edificazione» o «certificati per l'utilizzazione delle superfici»).

Capitolo Cantoni di montagna e zone periferiche: la Confederazione e i Cantoni devono impegnarsi attivamente per mantenere una copertura insediativa capillare?

Non si può certo combattere per ogni vallata se non esistono più i necessari presupposti esistenziali. Prima o poi, si deve ammettere che anche con le sovvenzioni più generose non si riesce a tenere in piedi un'economia sana. Se, però, le vie di comunicazione sono in ordine, anche le regioni periferiche possono essere attrattive per la popolazione e l'economia. Un altro problema è il consumo di superficie a scopo abitativo e per uffici che nel corso degli ultimi decenni è molto aumentato: viviamo nel verde ai confini della città, abbiamo bisogno di un posto di lavoro in centro e, inoltre, ci permettiamo una casa di vacanza. Se vogliamo fare sul serio con la sostenibilità, non possiamo più permetterci un simile consumo di superficie che in fondo è un lusso.

Ma il turismo è di vitale importanza per molte regioni periferiche.

La questione è quale tipo di turismo vogliamo. Le residenze secondarie servono in primo luogo all'industria edile. Spesso queste case, una volta costruite, vengono abitate solo per tre o quattro settimane l'anno. Questo comporta non solo un gran consumo di superficie paesaggistica, ma anche elevati costi fissi d'infrastruttura per il Comune in questione. Contemporaneamente, i prezzi dei terreni salgono, fatto che grava sulle spalle della popolazione indigena.

Chi dovrebbe agire in questo caso? La Confederazione? I Cantoni?

In ultima istanza la Confederazione, anche se io spero ancora nella sensibilizzazione dei responsabili. Forse non siamo ancora arrivati al punto di percepire l'edificazione dispersiva come una vera e propria minaccia. Se, però,

considero quanto in questi dieci anni come consigliera agli Stati in continuo movimento sulla tratta ferroviaria Zurigo-Berna le singole località si siano fuse, non posso nascondere una certa preoccupazione.

Un altro esempio sono le zone industriali regionali, come in Ticino e nel Cantone di Berna. Una strada praticabile per il resto della Svizzera?

Assolutamente sì e, per quanto possibile, a livello transcantonale...

Così torniamo alla questione della difficile comunicazione fra i Cantoni. Semplicemente, ci sono troppi Cantoni?

Forse si arriverà automaticamente a strette cooperazioni. Adesso si stanno raggruppando i Comuni. Solo 15 anni fa, la fusione di Jona e Rapperswil sarebbe stata impensabile. Adesso i due Comuni stanno per compiere questo passo e si rallegrano del loro accresciuto peso politico. È possibile che questo tipo di sviluppo si estenda ai Cantoni: ma non credo si possa forzarlo.

Da tutte le parti si esige maggior coordinazione: ci vuole un nuovo organo per poterla assicurare?

Non necessariamente. La Confederazione e soprattutto l'ARE dovrebbero abbandonare la strategia difensiva degli ultimi anni e farsi più coraggiosi. Questo, perché la Costituzione stessa ci affida il mandato di provvedere a un uso sostenibile del suolo.

Allora dobbiamo aspettare le decisioni delle autorità federali?

È anche compito di noi politici tenere d'occhio questo tema. La mia mozione era un contributo in questo senso.

Al Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 si è rimproverato di voler

accontentare tutti. È una critica giustificata?

Spesso, in Svizzera, si cerca di equilibrare tutto quanto: di dare qualcosa alle regioni di montagna, agli agglomerati urbani e ai centri urbani. Se anche si lanciasse inizialmente una strategia chiara, magari anche un po' più unilaterale perché, in considerazione dei fatti, se ne è convinti, va da sé che dopo ci sarà una discussione in merito e che le posizioni più dure si ammorbidiranno. Evidentemente, però, c'è una tendenza a precorrere le possibili critiche e a rendere il risultato il più inattaccabile possibile.

E la sua valutazione personale del Rapporto sullo sviluppo territoriale?

Il grande vantaggio del Rapporto sullo sviluppo territoriale è che la tematica vi è esposta in modo completo, il che lo rende un documento straordinariamente prezioso. Un suo punto debole è la poca concretezza nel descrivere dove si debbano cercare le cause di un certo sviluppo, cioè dell'elevato consumo del suolo.

Quali sono, dal punto di vista della Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio, che lei presiede, le cause di questo consumo sfrenato di suolo?

È presto detto: il nostro consumo di un metro quadrato di suolo al secondo non è sostenibile. Si inizia laddove una singola persona anziana resta a vivere in una grande casa monofamiliare in cui potrebbe abitare una famiglia di cinque persone. Colpevoli sono anche la perdurante tendenza delle residenze secondarie, e le necessità dei trasporti e dell'economia. In termini generali, dovremmo lasciare anche alle generazioni future spazio e possibilità per sistemare il loro ambiente.

Come si può raggiungere quest'obiettivo? La sensibilizzazione non sembra dare molti frutti...

Se è così, allora, evidentemente, servono misure più incisive. Non sto parlando di espropriazioni, una misura per me improponibile; ma gli strumenti dell'economia di mercato, come ad esempio le tasse d'incentivazione, possono e devono essere discussi.

Alle Camere è imminente la revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). Condividi il timore di uno smantellamento della protezione del paesaggio?

Ci sono dei buoni motivi per ritenerlo. Il procedimento è simile a quello relativo al diritto di ricorso delle associazioni. Se si comincia a ritoccare la legge, essa perde in fretta il mordente. Dubito che in occasione della revisione della LPT si riesca ad inserire nella legge una maggior porzione di sostenibilità. Se la revisione ci sarà, la Fondazione per la tutela del paesaggio dovrà fornire argomenti convincenti sul perché non debba essere indebolita e come si possa sfruttare meglio lo strumento LPT. Comunque, il rischio è grande che ci siano delle maggioranze disposte a fare un passo indietro e a dichiarare che il nostro Paese necessita in primo luogo di una crescita economica.

E non è così?

Naturalmente abbiamo bisogno di un'economia forte e di posti di lavoro. Ma, in questo senso, la legge attuale sulla pianificazione del territorio non è affatto d'impedimento. L'economia può benissimo convivere con certe limitazioni se le autorità sono disposte ad informarla apertamente e a riconoscersi come prestatori di servizi: se indicano alle aziende desiderose di investire, dove e quali sono le aree dimesse disponibili e a quali condizioni. Le Camere d'industria e di commercio e le agenzie di promozione economica



devono, però, essere attive e presentare di propria iniziativa alternative alle nuove costruzioni nel verde. Si fa già molto in questo senso: fabbriche trasformate, ad esempio, o aree industriali dimesse già attrezzate. Queste aree andrebbero riutilizzate prima di urbanizzare nuove aree verdi.

L'economia contro l'ambiente e la salute è anche il tema del suo secondo mandato quale Ombudsman nel ramo della telefonia mobile. Il tema è controverso. Un piano settoriale telefonia mobile avrebbe impedito la contrapposizione frontale?

Forse, ma agli inizi si è semplicemente sottovalutata la dinamica di questa tecnologia. Oggi, molte voci critiche chiedono che i gestori utilizzino le antenne in comune. A volte è veramente possibile, anche su pressio-

ne dei Comuni. Ma vi si oppongono però i valori limite, che richiedono un altro impianto.

Come valuta il futuro dello sviluppo territoriale?

Se si getta uno sguardo all'estero, ci si accorge subito quanto sia piccola la Svizzera. Dobbiamo assolutamente fare un uso più parsimonioso di quanto è avvenuto negli ultimi decenni del nostro scarso suolo. Dobbiamo costruire in modo più concentrato e densificato. Non mi attendo in tempi brevi un vero e proprio risorgimento dello sviluppo territoriale sostenibile, ma è necessaria una certa pressione per mantenere desta l'attenzione sull'argomento. Sarebbe pertanto un bene se l'ARE e altre autorità assumessero con maggiore impegno la conduzione del tema.

(traduzione)



Un'osservazione continua del territorio

• • • • •

Muriel Odiet, Yvonne Achermann, Marco Kellenberger

muriel.odiet@are.admin.ch

yvonne.achermann@are.admin.ch

marco.kellenberger@are.admin.ch



L'ARE ha concepito un monitoraggio dello spazio urbano e rurale inteso come misura d'accompagnamento delle corrispondenti politiche settoriali. Gli indicatori relativi

agli agglomerati urbani e alle regioni dello spazio rurale vengono costantemente attualizzati. I parametri e le analisi sono classificati per temi e disponibili online.

Chi si occupa di sviluppo delle strutture del territorio deve poter disporre di informazioni utili e di facile reperibilità per la pianificazione e la valutazione delle misure da adottare. L'osservazione del territorio ha questa funzione. L'osservazione del territorio comprende l'analisi e l'elaborazione di dati relativi al territorio nei settori trasporti, utilizzazione del suolo, demografia ed economia. Oltre alla Confederazione, anche la maggior parte dei Cantoni dispone di propri sistemi d'osservazione del territorio commisurati alle proprie necessità. Nella pratica, spesso l'osservazione del territorio è effettuata in modo molto settoriale, a dipendenza dell'oggetto d'indagine del momento. I risultati sono quindi spesso parziali e vengono dimenticati. Contemporaneamente, è quasi illusorio, per motivi di risorse, voler sviluppare un'osservazione del territorio capace di fornire, quasi anticipatamente, risposte a tutto e a tutti. Un compromesso fra questi due estremi sembra essere più promettente.

Un monitoraggio coordinato con politiche settoriali

Da circa tre anni, la Confederazione promuove una politica degli agglomerati e una politica dello spazio rurale. Queste politiche settoriali necessitano di dati di base. L'osservazione del territorio della Confederazione, sotto la guida dell'ARE, ha perciò organizzato un sistema di monitoraggio orientato a un contesto generale. I suoi elementi principali sono il «monitoraggio dello spazio urbano [monitoraggio dello sviluppo degli agglomerati svizzeri]» e il «monitoraggio dello spazio rurale» che sono stati concepiti parallelamente allo sviluppo delle due nuove politiche settoriali. Tramite piccoli studi d'approfondimento i vari indicatori vengono posti in un contesto tematico e commentati. In questo modo, le informazioni risultano facilmente accessibili. Oltre agli studi, sono disponibili online anche le pertinenti tabelle numeriche.

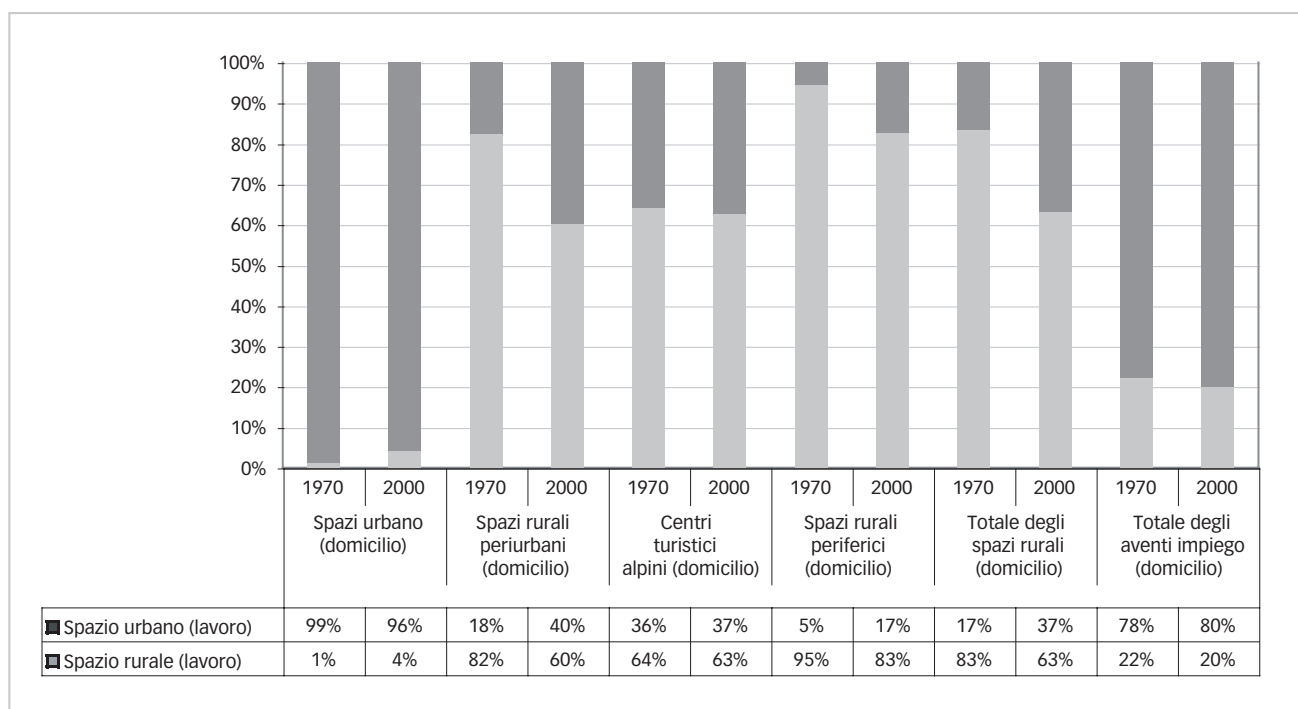
Analisi già pubblicate sul sito www.are.ch:

Monitoraggio dello spazio urbano

- A1: Sviluppo delle città e degli agglomerati svizzeri
- A2: Specializzazione economica nello spazio urbano
- A5: Traffico negli agglomerati
- A7: Sviluppo centripeto e rinnovamento degli insediamenti
- A9: Oneri dei centri urbani
- B1: Spazio urbano e spazio rurale a confronto
- B3: Aree metropolitane

Monitoraggio dello spazio rurale

- U1: Dimensione ed evoluzione dello spazio rurale
- U2: Evoluzione strutturale dell'economia nello spazio rurale
- U3: Struttura sociodemografica dello spazio rurale



Il numero di occupati residenti nello spazio rurale che si recano a lavorare negli agglomerati è più che raddoppiata tra il 1970 e il 2000, aumentando dal 17 al 37 per cento.

Risultati dell'analisi «Spazio urbano e spazio rurale a confronto», pubblicato 2005.

Più di 30 ambiti tematici

L'attuazione pratica dei due sistemi di monitoraggio è iniziata nel 2001 per lo spazio urbano e nel 2003 per quello rurale. In una prima fase, sono stati definiti con un gruppo di esperti l'impostazione dei problemi e le questioni centrali relative ai due spazi, nonché gli indicatori più adatti. Complessivamente sono previste più di 30 analisi tematiche entro il 2008. Le prime sono state pubblicate su internet (www.are.ch) a partire dal 2003 e sono regolarmente aggiornate. Attualmente, si possono consultare sette analisi relative allo spazio urbano e tre per lo spazio rurale.

Presentiamo nel seguito a titolo illustrativo alcuni ambiti tematici e alcuni risultati.

«Oneri dei centri urbani»

Questo studio sullo spazio urbano presenta, per la prima volta, dati quantitativi e confrontabili sulla problematica degli oneri dei centri urbani in agglomerati di grandi e medie dimensioni. Lo studio evidenzia che le città nucleo, a motivo della loro funzione di centro e della loro specifica struttura sociodemografica, devono sopportare costi pro capite in media superiori dell'84 per cento rispetto ai Comuni circostanti. In alcuni agglomerati questo maggiore onere può raggiungere il 100 per cento.

«Traffico negli agglomerati»

In aggiunta allo «Studio comparativo degli agglomerati - trasporti e territorio» (ARE 2004), questa analisi dello spazio urbano fornisce importanti elementi per l'elaborazione e l'esame del progetto d'agglomerato - parte trasporti e insediamento. Indicatori relativi al volume del traffico, alla ripartizione modale nel traffico pendolare, al grado di motorizzazione, alla disponibilità di parcheggi presso il posto di lavoro, alla durata del tragitto casa-lavoro e agli incidenti della circolazione

stradale, illustrano la situazione attuale del traffico negli agglomerati urbani svizzeri.

«Dimensione ed evoluzione dello spazio rurale»

Quest'analisi (2005) dimostra ad esempio che il numero di occupati residenti nello spazio rurale che si recano a lavorare negli agglomerati è più che raddoppiata tra il 1970 e il 2000, aumentando dal 17 al 37 per cento. Come lettura complementare si veda l'analisi «Spazio urbano e spazio rurale a confronto». Inoltre, è appena stato pubblicato il tema «Flussi pendolari tra lo spazio urbano e lo spazio rurale».

La tipologia del paesaggio svizzero

Attualmente, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), quello dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) e quello di statistica (UFS) lavorano all'allestimento di una tipologia del paesaggio svizzero. L'obiettivo è creare una base specialistica valida a livello nazionale e orientata alla realizzazione pratica, in grado di evidenziare più rapidamente gli effetti sul territorio delle politiche svizzere in generale, delle pianificazioni o dei progetti e di approfondirne lo studio in modo mirato. Ciò ricopre una particolare importanza per la Confederazione perché essa, contrariamente ai Cantoni, non dispone di un tale strumento. La tipologia del paesaggio svizzero sarà utile anche ai Cantoni perché, ad esempio, permetterà una migliore interpretazione dei dati statistici riguardanti il nostro Paese e di effettuare dei confronti fra i vari Cantoni. Il progetto è condotto in stretta collaborazione con i Cantoni. Comunque, essa non sostituirà nessuna delle dettagliate basi fondamentali cantonali che definiscono anche obiettivi relativi alla qualità. I primi risultati si avranno nel corso del 2006.

Reto Camenzind

Tassello dopo tassello, fino ad ottenere un'immagine completa

Il carattere innovativo dei due sistemi di monitoraggio non appare solo nei risultati delle analisi tematiche, ma anche nel concetto di base, paragonabile a un puzzle: i vari pezzi del gioco vengono combinati ad uno ad uno e sostituiti non appena si dispone di dati statistici più attuali.

Mediante i sistemi di monitoraggio si intende procedere a un'analisi mirata in funzione della problematica dei dati statistici disponibili. I risultati forniscono agli attori a livello nazionale, cantonale, regionale e locale risposte ad una moltitudine di questioni riguardanti la politica degli agglomerati e la politica dello spazio rurale.

(traduzione)



Yvonne Achermann, 1968, ha compiuto i suoi studi in scienze politiche a Ginevra e dal 2000 lavora presso l'ARE. È responsabile del «Monitoraggio dello spazio rurale svizzero» e in questa funzione realizza analisi e diversi studi tematici.



Muriel Odiet, 1975, ha studiato geografia all'Università di Basilea. Attualmente segue un master in progetti territoriali presso il Politecnico di Losanna. Come collaboratrice, dal 2002, del gruppo per la politica degli agglomerati, è responsabile del «Monitoraggio dello spazio urbano».



Marco Kellenberger, 1971, ha studiato a Berna geografia e scienza delle comunicazioni e dal 2000 lavora presso l'ARE. È responsabile di diversi progetti relativi agli indicatori e all'osservazione del territorio, fra cui il «Monitoraggio dello spazio urbano svizzero».

La valutazione della sostenibilità nell'esempio del piano settoriale dei trasporti

• • • • •

Pietro Cattaneo

pietro.cattaneo@are.admin.ch



Per ottimizzare le politiche, le strategie e i programmi in materia di sviluppo sostenibile, l'ARE ha sviluppato la metodica della valutazione della sostenibilità (VS). Le prime applicazioni sono già avvenute, ad esempio nella politica agricola, altre sono ancora in corso, come nel caso dello sviluppo territo-

riale, o solo in progettazione. Il progetto attuale riguardante la VS in relazione al piano settoriale dei trasporti, rappresenta, con la sua complessità, attualità e importanza, una base adeguata per un esame e una dimostrazione della possibile utilità di questa metodica.

Al centro della valutazione della sostenibilità (VS) sta l'analisi sistematica degli effetti di un progetto. Si è appena conclusa quella relativa al piano settoriale dei trasporti che sarà adottato dal Consiglio federale nel 2006. L'obiettivo principale è di creare trasparenza grazie a una valutazione completa e verificabile nonché di sviluppare proposte di miglioramento e di ottimizzazione basate su varianti.

Il concetto quadro prevede quattro fasi centrali di lavoro:

- l'analisi della pertinenza, che dovrebbe chiarire in modo semplice la rilevanza di un progetto per la sostenibilità. I criteri decisivi sono i conflitti di obiettivi tra le dimensioni ambiente, economia e società;
- l'analisi degli effetti, che valuta le conseguenze di un progetto sulle tre dimensioni della sostenibilità e analizza i conflitti di obiettivi;
- la valutazione, che valuta gli effetti accertati tramite criteri specifici come, ad esempio, la possibilità che vengano innescati sviluppi irreversibili;
- infine, un rapporto che documenta in modo chiaro e intellegibile i risultati e le possibilità di ottimizzazione.

Nel quadro della VS relativa al piano settoriale dei trasporti, si è prestata particolare attenzione alla coerenza dello sviluppo sostenibile, alla completezza e ponderazione del piano, alla coerenza degli obiettivi e delle strategie formulati con le misure d'attuazione e alla presenza di indicazioni per l'assicurazione di obiettivi di sostenibilità.

Concentrarsi sugli elementi centrali

È importante riconoscere il fatto che la VS rappresenta una metodica di lavoro e non una nuova procedura. Si tratta semplicemente di esigenze processuali e di contenuto nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Laddove esistono procedimenti di valutazione speci-

fici del settore, vanno considerati prioritari.

Tuttavia, l'onere richiesto dalla VS in relazione al piano settoriale dei trasporti non va sottovalutato. L'onere appare rilevante soprattutto allorquando, come in questo caso, la VS è attivata in uno stadio precoce e applicata con modalità processuale. Per valutare se un progetto è stato ponderato ed esaminato sotto tutti gli aspetti in relazione alle dimensioni della sostenibilità, è raccomandabile assumere fin da principio una visione molto ampia. Per limitare la complessità e l'onere nel seguito dei lavori conviene esaminare la possibilità di una focalizzazione sugli elementi centrali essenziali. Se necessario, alcune fasi di lavoro possono essere accorciate così da potersi concentrare sui contenuti particolarmente importanti dal punto di vista della sostenibilità.

Le varianti permettono dei confronti

Per ottenere dei risultati positivi, il procedimento di VS deve orientarsi in funzione del tipo di processo d'elaborazione del progetto, delle risorse finanziarie e/o di tempo disponibile, della funzione della VS stessa e della profondità d'elaborazione richiesta. Da un lato, la VS pilota ha dimostrato che è possibile un adattamento al caso particolare del concetto quadro di VS, dall'altro si è capito che in linea di massima è possibile integrare la VS nel processo di elaborazione di un progetto complesso, e che i risultati di questa valutazione d'accompagnamento possono essere inclusi nel progetto stesso.

Nel caso del piano settoriale dei trasporti, non sono state elaborate alternative d'azione dettagliate. Così, in sede di VS, non è stato possibile rilevare con trasparenza, tramite un confronto di varianti, i conflitti, i vantaggi e gli svantaggi per poterli poi valutare in rapporto allo sviluppo sostenibile. La questione rappresenta una grande sfida ai progetti perché l'elaborazione di

Accompagnamento del processo o giudizio esterno

Il punto focale di una VS può essere stabilito in modo differente. Se si vuole dare la priorità all'ottimizzazione del prodotto durante il processo di realizzazione nel senso di una pianificazione in progresso, è vantaggioso un accompagnamento stretto.

Una VS accompagnatrice rende attenti alle contraddizioni, alle incompletezze, alle incomprensioni e alle necessità d'approfondimento e rivela dove sono necessarie precisazioni e prioritizzazioni. Questa soluzione è più difficile da documentare.

Se invece l'aspetto centrale della VS è la legittimazione del progetto o se la trasparenza ha un'elevata valenza, allora può essere vantaggiosa una valutazione da parte di esperti esterni e indipendenti. Questa variante offre un minor margine d'ottimizzazione della prima. Nel caso del piano settoriale dei trasporti è stata scelta una combinazione delle due varianti.

alternative è molto impegnativa. Il confronto con una variante zero va nondimeno considerato una condizione minima per una VS.

Gli effetti nella fase d'attuazione

In generale, tenendo conto che i risultati dettagliati della VS saranno pubblicati all'inizio del 2006, le esperienze raccolte sono molto positive. La VS pilota in relazione al piano settoriale dei trasporti ha dimostrato che la VS può contribuire in modo rilevante a migliorare un progetto complesso:

- essa promuove l'assunzione di una visione molto ampia e un modo di pensare aperto a varianti e alternative;
- aiuta ad elaborare proposte ponderate e contribuisce quindi a un maggiore consenso verso il progetto;
- permette di riconoscere per tempo le contraddizioni e le incomprensioni;

- migliora l'orientamento di un progetto verso gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Anche se in sede d'applicazione la metodica si è dimostrata molto flessibile, è possibile formulare sin d'ora delle considerazioni sul suo impiego futuro e possibili altri sviluppi:

- tenendo conto della scarsità delle risorse e dei procedimenti già in vigore è molto importante che la VS venga integrata in modo ottimale nella prassi corrente e che l'onere venga ottimizzato. In questo senso, la coordinazione con altre valutazioni trasversali, come l'analisi d'impatto della regolamentazione o le valutazioni in relazione all'ambiente, acquista una particolare importanza;

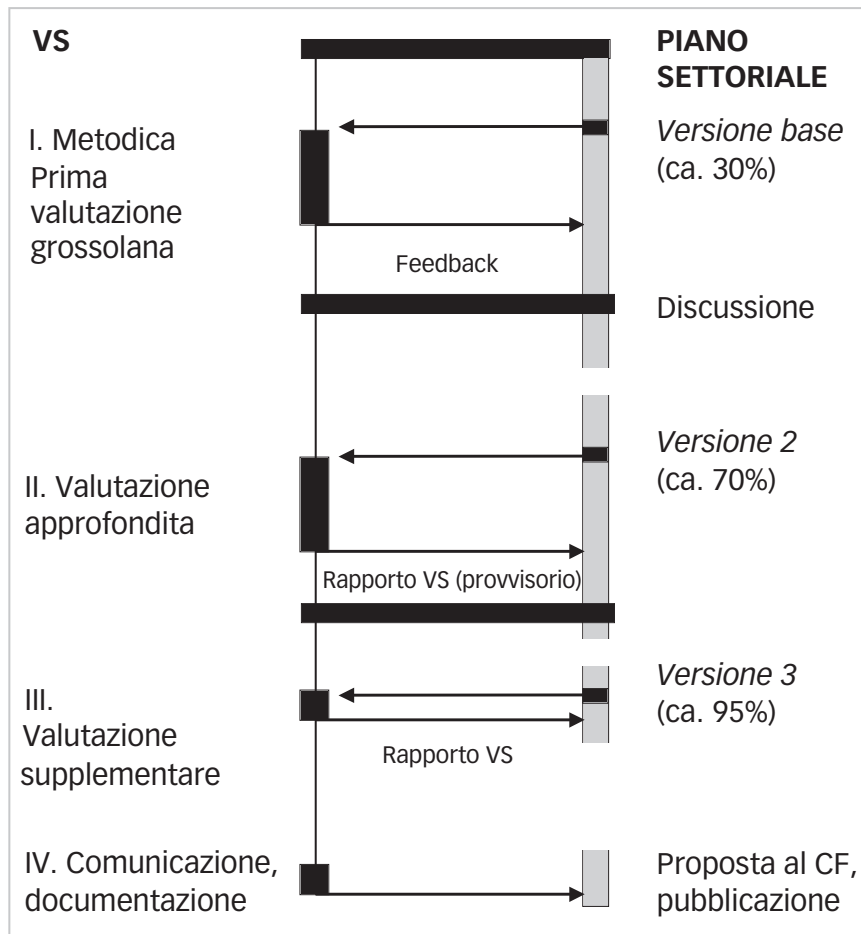
- solitamente, gli effetti sullo sviluppo sostenibile di una politica o di una pianificazione, non terminano con il progetto stesso, ma spesso si rivelano a livello d'attuazione. La verifica dell'efficacia, così come prevista dall'articolo 170 della Costituzione federale, rappresenta un punto di contatto centrale con la VS.

- ARE, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Berna 2004
- Infras/Ecoplan/Ecscan: Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm. Rapporto finale su mandato dell'ARE. Zurigo 2005

(traduzione)

Differenti livelli di valutazione

Per ogni VS si pone la questione del livello a cui va applicata. Deve indicare gli effetti degli obiettivi e dei principi preposti o piuttosto singole strategie e misure? Al proposito non è possibile formulare una raccomandazione generale. Ogni progetto ha una struttura interna diversa. Un'analisi condotta solo a livello superiore comporta il pericolo di ritrovarsi con conoscenze già note e che vengano evidenziati solo conflitti d'obiettivi di carattere generale. Per contro, un'analisi a livello delle singole misure o di singoli elementi della strategia complica la sintesi generale. Nel caso della VS in relazione al piano settoriale dei trasporti, l'applicazione è avvenuta ad un livello medio.



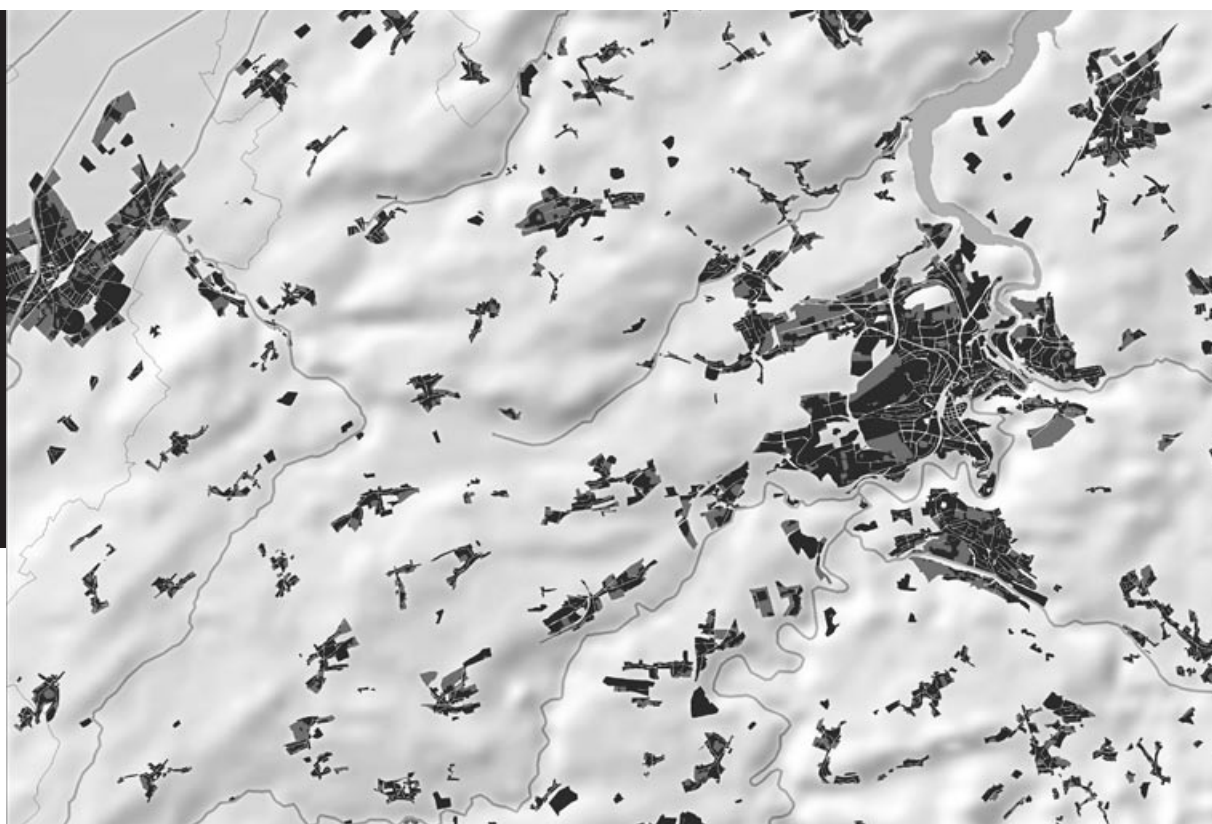
Pietro Cattaneo, 1968, si è diplomato in scienze naturali al Politecnico di Zurigo e lavora come urbanista ETH/NDS (studio post-diploma) presso l'ARE. Si occupa dello sviluppo e della coordinazione interna a livello federale della valutazione della sostenibilità e segue il processo d'attuazione della strategia relativa allo sviluppo sostenibile del Consiglio federale. Inoltre, dirige il segretariato del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile (CISVS).

Schema di svolgimento della valutazione della sostenibilità di un piano settoriale

Gli strumenti dell'economia di mercato: incentivare tramite la limitazione della superficie d'insediamento

• • • • •

Rolf Geiger
rolf.geiger@are.admin.ch



Zone edificabili (nero) e riserve di zone edificabili (grigio) nel Cantone Friburgo

Per affrontare il problema delle eccessive riserve di zone edificabili e incentivare una densificazione centripeta e un rinnovamento degli insediamenti, l'ARE esamina una possibile applicazione di strumenti dell'economia di mercato. In particolare, si discute l'introduzione dei cosiddetti certificati per

l'utilizzo parsimonioso del suolo (Flächennutzungszertifikate «certificati per l'edificazione» o «certificati per l'utilizzazione delle superfici»). L'obiettivo è di limitare la superficie ancora edificabile. Si prevede di combinare lo strumento ad un meccanismo di negoziazione.

Le stime attuali dell'ARE dimostrano che, in considerazione della prevista evoluzione demografica, entro il 2030 molto più della metà delle riserve di zona edificabile del Paese risulterà superflua. Secondo la legge sulla pianificazione del territorio, però, andrebbero delimitate solo zone edificabili per un fabbisogno di terreno edificabile relativo ad un periodo di 15 anni. Solo nelle zone centrali degli agglomerati principali le zone edificabili sono, a lungo termine, scarsamente dimensionate.

Un mercato fondiario distorto

Oggi, l'utilizzazione del terreno non è soggetta a limiti a lungo termine, con l'aggravante che il principio di causalità è applicato in modo insufficiente in relazione all'addebitamento dei costi d'urbanizzazione per le nuove costruzioni, che l'internalizzazione dei costi esterni per i trasporti privati e pubblici è incompleta e che, solitamente, non si applica un prelievo per l'aumento del valore in seguito a misure di pianificazione, urbanizzazione e d'infrastruttura. Questi fattori, sommati al sovradimensionamento delle riserve di zona edificabile, determinano già da tempo una distorsione del mercato fondiario. Quest'ultimo non tiene abbastanza conto dell'importanza economica a lungo termine del terreno in quanto risorsa limitata nei confronti delle esigenze concorrenti a breve termine di superfici edificabili industriali, commerciali e residenziali a prezzo modico delle imprese e delle economie domestiche.

La pianificazione del territorio cozza contro queste forze alteranti e quindi anche contro gli stimoli negativi a un'evoluzione estensiva degli insediamenti. Questo, perché con gli strumenti di pianificazione di cui dispone, contrastare queste tendenze è un'impresa quasi disperata. La pianificazione d'utilizzazione ha senza dubbio il suo merito, ma in relazione al dimensiona-

mento delle zone edificabili e all'utilizzazione del suolo non ha finora prodotto i risultati auspicati. In questo senso, anche la pianificazione direttrice non è stata in grado di porre gli accenti necessari. Gli strumenti dell'economia di mercato potrebbero rappresentare un sostegno in questo senso per la pianificazione del territorio. Visto che in primo luogo si tratta di una limitazione quantitativa, sembra imporsi, in particolare, l'impiego di cosiddetti certificati per l'utilizzo parsimonioso del suolo (Flächennutzungszertifikate).

Il sistema di questi «certificati per l'edificazione» o «certificati per l'utilizzazione delle superfici» si compone di tre elementi:

1. il contingentamento: la superficie ancora edificabile viene limitata. Sulla base dello sviluppo demografico previsto, il contingente dovrebbe corrispondere a circa un terzo delle zone edificabili oggi non ancora occupate da costruzioni;
2. l'allocazione: i diritti d'utilizzazione del contingente, i certificati, vengono messi all'asta a tappe ad attori pubblici e privati o assegnati sulla base di certi criteri;
3. il commercio: questi diritti possono essere negoziati sul mercato delle licenze o scambiati.

I certificati possono essere utilizzati all'interno delle zone edificabili esistenti. Queste ultime vengono congelate allo stato attuale con delle eccezioni in caso di un azionamento particolarmente vantaggioso dal punto di vista pianificatorio.

Questo sistema, che a prima vista appare semplice, a un'analisi più approfondita solleva alcune domande. Ad esempio, se saranno necessarie barriere commerciali o segmentazioni del mercato nel caso dovessero formarsi dei cosiddetti hotspot e determinate regioni o determinati tipi di utilizzazione, come l'artigianato o l'alloggio, venissero estromessi dal commercio per la relativa debolezza finanziaria. Inol-

tre, potrebbe darsi che la spinta alla densificazione, una conseguenza voluta della limitazione della disponibilità di terreno, tocchi utilizzazioni o regioni in cui non è auspicata. Si pongono anche questioni in relazione alla gestione delle superfici destinate ai trasporti e alle dipendenze con l'edificazione fuori della zona edificabile.

L'ARE, avvalendosi anche di consulenze esterne, si sta occupando più da vicino di queste questioni. Si analizzano gli effetti di diverse varianti di tali certificati sui prezzi delle costruzioni, del terreno e degli affitti, a seconda del tipo di spazio rispettivamente di utilizzazione, così come le conseguenze in relazione agli effetti regionali e sociali di redistribuzione. In questo modo, si procede a una graduale ottimizzazione del sistema. I risultati saranno pronti per la primavera del 2006.

Stimoli per un rinnovamento e una densificazione centripeta

Una politica più restrittiva di gestione delle superfici con una limitazione della superficie ancora edificabile tramite certificati, potrebbe fornire uno stimolo importante alla densificazione delle costruzioni e allo sfruttamento delle grandi riserve d'utilizzazione in zone insediative già molto edificate. Questo, a sua volta, può costituire un incentivo al rinnovamento dell'insediamento e quindi al miglioramento della qualità urbana. Il mercato del terreno edificabile verrebbe mobilitato e si potrebbe così contrastare il fenomeno della tesaizzazione. Inoltre, si sgraverebbero paesaggi destinati allo svago e altri spazi liberi fra loro collegati e si frenerebbe l'espansione degli insediamenti informi e l'edificazione dispersiva.

A dire il vero, l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio può essere frenata solo fino ad un certo punto con i certificati. A tal fine, si dovrebbe poter utilizzare i certificati, ai sensi di una condizione supplementare, solo per particelle che confinano di-

Sviluppo sostenibile: Cantoni e città, per la prima volta a confronto

Sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), otto Cantoni e 14 città hanno definito una serie di indicatori della sostenibilità. I risultati raggiunti dal «Cercle indicateurs» consentono per la prima volta di misurare lo stato d'avanzamento individuale dei lavori relativi allo sviluppo sostenibile e di procedere a confronti nei Cantoni e nelle città. Spetta a quest'ultimi interpretarli e trarne le conclusioni sul piano politico. Questo progetto pone le basi per un sistema a lungo termine di monitoraggio e di benchmarking dello sviluppo sostenibile, al quale si auspica aderiscano in futuro numerosi altri Cantoni, città e Comuni.

Proposta l'abrogazione della Lex Koller - Previste misure accompagnatorie

In futuro, gli stranieri potranno acquistare fondi in Svizzera senza una complicata procedura d'autorizzazione. Secondo il Consiglio federale, oggi la Lex Koller non appare più indispensabile e va pertanto abrogata, fatto che potreb-

be fornire importanti impulsi all'economia. Per evitare ripercussioni negative nell'ambito della costruzione di abitazioni secondarie, in particolare nelle zone turistiche, il Consiglio federale prevede l'introduzione di misure accompagnatorie di pianificazione del territorio. Le proposte relative al progetto sono state poste in consultazione fino alla fine di febbraio del 2006.

Pubblicate le nuove raccomandazioni relative ai pericoli naturali

Conviviamo con i pericoli naturali da sempre. Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, siamo stati ripetutamente confrontati a danni molto gravi, gli ultimi nell'estate del 2005. Non si tratta soltanto della conseguenza di processi naturali, ma, in parte, di eventi collegati agli sviluppi dei nostri insediamenti e delle infrastrutture: maggiore è lo sfruttamento del territorio, più elevati risultano i rischi in caso di eventi naturali. Questa situazione non si riscontra solo nelle regioni alpine, ma anche nell'Altopiano. Negli ultimi anni, i servizi federali hanno pubblicato diverse guide contenenti istruzioni atte ad individuare, registrare e rappresentare graficamente, in modo unitario, i diversi

tipi di pericoli (valanghe, piene, frane). Nel prossimo futuro, si tratterà quindi di elaborare ulteriormente queste basi (ad es. cartine con l'indicazione dei pericoli e carte dei pericoli), di approfondire gli argomenti e di procedere all'attuazione a livello di territorio. In particolare quest'ultimo aspetto, l'attuazione pratica, è al centro delle nuove raccomandazioni pubblicate dall'ARE in collaborazione con altri Uffici federali e con diversi Cantoni (informazioni al sito www.are.ch). Sulla base di casi concreti esse illustrano la possibile applicazione di strumenti quali i piani direttori e d'utilizzazione, raccolgono informazioni circa la procedura di autorizzazione edilizia e rispondono a frequenti quesiti in ambito giuridico. Le raccomandazioni colmano pertanto un'importante lacuna nell'ambito delle attuali istruzioni e raccomandazioni della Confederazione.

(traduzione)



I comunicati stampa dettagliati e documentazioni ulteriori relative a questi temi si possono trovare al sito www.are.ch.

rettamente con la zona insediativa già estesamente edificata.

In questo modo, però, dal punto di vista giuridico, il sistema navigherebbe in acque insicure, perché, di fatto, si introdurrebbe così un'utilizzazione a tappe delle zone edificabili e, di conseguenza, sorgerebbe il problema dell'espropriazione materiale. D'altra parte, la situazione attuale nell'ambito delle riserve di zona edificabile senza dubbio non è conforme alla legge.

I certificati non sostituiscono la pianificazione del territorio

I certificati per l'utilizzazione delle superfici non sono un toccasana per tut-

ti i mali. Non possono e non devono risolvere tutti i problemi della pianificazione del territorio. Affrontano, però, in modo mirato il problema dell'utilizzazione eccessiva di superficie. Esistono anche altre possibili soluzioni dell'economia di mercato, forse persino più efficaci, in grado di sostenere la pianificazione del territorio. Tra queste, si può menzionare l'internalizzazione coerente, ossia l'addebito secondo il principio di causalità, dei costi esterni dei trasporti pubblici e privati e dei costi d'urbanizzazione per le nuove costruzioni.

(traduzione)



Rolf Geiger (1976), ha compiuto al Politecnico di Losanna gli studi di ingegnere civile e ingegnere del traffico e dal 2002 lavora presso l'ARE.

Fra i temi principali di cui attualmente si occupa vi è, oltre agli strumenti dell'economia di mercato, la politica dei trasporti negli agglomerati. Parallelamente, svolge uno studio post-diploma in storia applicata presso l'Università di Zurigo.



forum raumentwicklung

Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
33. Jahrgang

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation
(UVEK)

Redaktionskommission

Rudolf Menzi (Leitung), Andrea Meier,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Übersetzung

Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture: Daniel Béguin
Italienisch:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture: Peter Schrembs

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Gestaltung und Fotografie

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnemente

Bestellungen/Vertrieb:
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
Ausland Fr. 34.--
Einzelnummer Fr. 10.25
Ausland Fr. 12.--

Adresse

Bundesamt für Raumentwicklung
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Amt)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Bern 2005, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248

forum du développement territorial

Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
33e année

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
(DETEC)

Commission de rédaction

Rudolf Menzi (direction), Andrea Meier,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Traduction

Français:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture et adaptation: Daniel Béguin
Italien:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Relecture et adaptation: Peter Schrembs

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Bâle

Création, réalisation, photographie

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berne
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnement

Commandes/distribution:
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
Étranger Fr. 34.--
Numéro simple Fr. 10.25
Étranger Fr. 12.--

Adresse

Office fédéral du développement territorial
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berne
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Office)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Berne 2005, Reproduction autorisée avec
mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

forum sviluppo territoriale

Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
33mo anno

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Dipartimento federale dell'ambiente, dei
trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
(DATEC)

Commissione della redazione

Rudolf Menzi (direzione), Andrea Meier,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Traduzione

Francese:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Rilettura e adattamento: Daniel Béguin
Italiano:
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg
Rilettura e adattamento: Peter Schrembs

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basilea

Creazione, realizzazione, fotografia

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abbonamento

Ordinazioni/distribuzione:
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
Esteri Fr. 34.--
Numero singolo Fr. 10.25
Esteri Fr. 12.--

Indirizzo

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berna
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

© ARE

Berna 2005, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.ch

Die verschiedenen Artikel widerspiegeln
jeweils die Meinungen ihrer AutorInnen. Sie
können daher von den Überzeugungen des
Herausgebers und der Redaktion abweichen.

www.are.ch

Les différents articles expriment les avis de
leurs auteur/e/s respectifs/ves. Ils peuvent de
ce fait présenter des convictions divergentes
de celles de l'éditeur et de la rédaction.

www.are.ch

I vari articoli riflettono di volta in volta le
opinioni degli autori/delle autrici. Possono
quindi discostare da quella dell'editore e del-
la redazione.

