

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2018-DSJ-227	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur les établissements publics <i>Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Roland Mesot Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2019-GC-220	Motion <i>Motion</i>	Introduction d'une disposition transitoire dans la LATeC en relation avec l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal <i>Einführung einer Übergangsbestimmung im Raumplanungs- und Baugesetz in Verbindung mit der Annahme des neuen kantonalen Richtplans</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bertrand Morel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2019-DAEC-158	Décret Dekret	Octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022 <i>Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen für die Periode 2019–2022</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2019-GC-44	Motion <i>Motion</i>	Base légale pour le climat et l'environnement <i>Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-68	Motion <i>Motion</i>	Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg <i>Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2019-GC-75	Postulat <i>Postulat</i>	Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité <i>Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2018-GC-43	Motion <i>Motion</i>	STEP - L'eau est un enjeu majeur <i>ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre-André Grandgirard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nadia Savary-Moser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2018-DSJ-227

26 novembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les établissements publics

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu) (RSF 952.1). Ce message explique l'origine de la révision. Il en décrit la teneur générale et apporte un commentaire à l'endroit de chaque disposition modifiée.

1. Origine du projet

La LEPu a été adoptée en 1991. Elle a fait depuis lors l'objet de plusieurs révisions et a ainsi été adaptée aux nouveaux besoins et à l'évolution de la société, sans qu'il ait pour cela été nécessaire de remettre totalement en question sa teneur initiale. La dernière modification en date est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Elle s'est employée à intégrer dans l'inventaire des patentes en place un nouveau type d'autorisation axé sur l'activité des cuisines ambulantes (food-trucks), dont l'essor avait été constaté dans le canton et dont la spécificité justifiait l'introduction d'un régime légal particulier.

Par motion déposée et développée le 25 janvier 2018, les députés Romain Collaud et Johanna Gapany ont proposé de modifier complètement la LEPu avec le triple objectif de réduire le nombre de patentes et de simplifier le système en place, d'étendre les horaires d'ouverture des bars (patente B+) et des discothèques (patente D) tout en prévoyant une possibilité de restriction à l'échelle communale, d'abolir finalement la limitation du nombre de restaurants de nuit (patente F).

Cette proposition se fondait principalement sur la nécessité d'adopter une politique cantonale plus souple permettant de répondre aux attentes de la clientèle et de redonner une certaine attractivité aux villes. De leur point de vue en effet, en raison des horaires restrictifs imposés aujourd'hui aux bars et aux discothèques, les jeunes noctambules s'ennuient et, même si quatre établissements sont susceptibles, au travers de la patente F de restaurant de nuit, de garantir une ouverture jusqu'à 6 heures du matin, l'offre actuelle demeure insuffisante et s'est encore appauvrie depuis la fermeture définitive, à la fin 2017, d'un lieu phare du monde de la nuit au cœur de la Ville de Fribourg.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a rappelé que les principales compétences décisionnelles prévues par la LEPu sont

réparties entre la Direction de la sécurité et de la justice et les préfets. La première garantit une application harmonieuse et cohérente des prescriptions en vigueur à l'échelle cantonale. Les seconds se voient confier des tâches en lien direct avec leur mission générale de maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics. Le transfert aux communes de la compétence de déterminer au cas par cas les horaires d'exploitation des établissements de nuit conduirait à une perte de la vision globale actuelle et serait susceptible d'engendrer des inégalités de traitement injustifiées.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs insisté sur le fait que la LEPu n'est, loin s'en faut, jamais demeurée figée dans son contenu. Adoptée il y a plus d'un quart de siècle, elle a tout au contraire été rediscutée à de nombreuses reprises, à l'occasion de révisions plus ou moins substantielles, fruits de compromis entre les attentes économiques exprimées par les milieux professionnels concernés et le souci des instances politiques de veiller à la sauvegarde de l'ordre et du bien-être publics.

En y regardant de plus près, l'objectif des motionnaires n'est en cela pas différent et n'appelle pas de refonte complète du système. Il tend à une redéfinition des établissements associés à la vie nocturne passant notamment par la fixation d'horaires assouplis et par la suppression de la clause du besoin assortissant la patente de restaurant de nuit.

Le Conseil d'Etat a par conséquent proposé l'acceptation de cette proposition ciblée, tout en s'opposant à une modification plus large impliquant une remise en question de l'ensemble des patentes et des compétences attribuées.

En date du 14 septembre 2018, la motion intitulée «Fribourg aussi by night» a été partiellement acceptée par le Grand Conseil.

Par 97 voix contre 2, les députés se sont ainsi positionnés en faveur d'un assouplissement des conditions d'exploitation des bars, des discothèques et autres établissements nocturnes. Suivant en cela la position exprimée par le Conseil d'Etat, ils n'ont pas souhaité que la révision s'étende à la loi dans son entier.

2. Sondage des acteurs du monde de la nuit

Au cours de l'automne 2018, GastroFribourg, Société patronale pour la restauration et l'hôtellerie, a adressé un questionnaire à l'ensemble des exploitants du canton responsables d'un établissement public impliqué dans le monde de la nuit. L'objectif de cette démarche consistait à relayer auprès des instances en charge de la révision légale des bases de réflexion émanant directement du secteur économique concerné. Sur les 77 personnes interrogées, 43 ont apporté des réponses circonstanciées.

Les titulaires d'une patente B+ ont relevé qu'une grande part du chiffre d'affaires de leur entreprise était réalisée le week-end, en période nocturne. Beaucoup ont insisté sur le fait que le jeudi soir était une soirée importante et qu'ils devaient régulièrement faire usage ces soirs-là de feuilles de prolongation, selon une procédure trop contraignante à leurs yeux. Deux tiers des personnes sondées ont par ailleurs déclaré proposer des prestations culinaires à leur clientèle et, dans une même proportion, l'horaire de fermeture fixé à 3 heures du matin a été jugé satisfaisant.

Les titulaires d'une patente D de discothèque ont à une toute grande majorité considérée que la survie et le développement de leur établissement étaient tributaires d'une différenciation d'horaire plus marquée entre leur offre et celle des bars. Seule une évolution dans ce sens permettrait de garantir une animation et une programmation culturelle concurrentielles sur la scène cantonale et nationale et de retenir ainsi les fêtards, qui ne voient pas en l'état de justification de devoir s'acquitter d'une finance d'entrée ou d'un prix de boissons majoré pour des prestations à peine plus étendues et qui finissent par désertier le canton.

Les titulaires d'une patente F de restaurant de nuit ne se sont eux-mêmes guère exprimés dans le cadre de ce sondage. Seule la direction du Casino a fait savoir qu'elle était satisfaite de la latitude que lui offrait ce type de patente, même si elle n'en a jamais fait un plein usage. Les autres acteurs du monde de la nuit ont exprimé pour leur part des avis très partagés sur la nécessité d'apporter des modifications aux conditions actuelles assortissant cette autorisation.

3. Droit comparé

La situation qui prévaut actuellement en Suisse Romande et dans le canton de Berne peut être résumée ainsi:

VAUD

Dans le canton de **Vaud**, la réglementation relative aux horaires d'exploitation des établissements publics est exclusivement communale. Le système distingue les établissements de jour, ouverts jusqu'à minuit, et les établissements de nuit,

ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Toutefois, dans les zones à habitat prépondérant, l'horaire nocturne peut être restreint.

VALAIS

En **Valais**, le régime est également communal. Les communes ont ainsi la liberté de fixer l'horaire d'exploitation des établissements publics à leur guise. A défaut, l'horaire standard ressortant de la loi cantonale et prévoyant une ouverture entre 5 heures du matin et minuit s'applique. Concrètement, seules les discothèques situées dans les stations pratiquent une ouverture jusqu'à 4 heures du matin. En plaine, les discothèques sont rares et les bars, même en Ville de Sion, ferment au plus tard à 2 heures du matin.

NEUCHÂTEL

A **Neuchâtel**, tous les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 2 heures du matin. 36 fois par an, ils sont autorisés à demeurer ouverts jusqu'à 4 heures du matin. Sur la base d'une procédure constructive favorable, les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Actuellement, une quinzaine d'établissements bénéficient de cet horaire élargi.

GENÈVE

La législation du canton de **Genève** permet aux dancings une ouverture quotidienne entre 15 heures et 8 heures. Les cafés, les restaurants et les bars peuvent quant à eux être ouverts de 6 heures à 1 heure du matin du dimanche au mercredi et de 6 heures à 2 heures du matin le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de jours fériés. Sur demande, une dérogation peut être accordée jusqu'à 2 heures, respectivement jusqu'à 4 heures du matin le vendredi et le samedi ou en cas d'évènement exceptionnel. Ces dérogations doivent être compatibles avec la protection de l'environnement.

JURA

Dans le canton du **Jura**, la législation cantonale prévoit une ouverture jusqu'à 4 heures du matin pour les établissements dits de divertissement. Tous les autres établissements ferment leurs portes à minuit en semaine, respectivement à 1 heure le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de fête.

BERNE

Le canton de **Berne** enfin fixe un horaire général d'ouverture de 5 heures à 0 heures 30 du matin. 24 fois par an à choix, cet horaire peut être étendu à 3 heures 30 du matin. Sous la forme d'autorisations uniques, des prolongations supplémentaires peuvent être accordées jusqu'à 5 heures du matin.

4. Nouveautés

L'avant-projet mis en consultation s'est attaché, conformément au vœu exprimé par le Grand Conseil, à étendre les possibilités d'exploitation des établissements publics présents sur la scène nocturne. Il a veillé à ce que l'offre demeure variée et ne concerne pas que des lieux proposant régulièrement des animations ou organisant en permanence de la danse, des concerts ou des spectacles. Il s'est assuré au contraire que, dans les lieux en question ou dans d'autres établissements, des prestations culinaires viennent compléter cette offre de distraction et répondent ainsi aux attentes de certains noctambules.

Avec l'objectif d'améliorer la gestion du flux de la clientèle et d'éviter que cette dernière prolonge, en particulier au-delà de 3 heures du matin, sa présence sur le domaine public et porte de la sorte atteinte, durant cette période sensible, à la tranquillité des voisins, il a introduit une différence plus marquée entre les divers types d'établissement. Les établissements de restauration, les bars et les pubs au bénéfice de la patente B+ continuent ainsi à pouvoir ouvrir tous les week-ends de l'année jusqu'à 3 heures du matin, mais à partir du jeudi déjà. Les discothèques (patente D) reposant sur un concept plus structuré peuvent désormais être ouvertes jusqu'à 6 heures du matin. Quant aux restaurants de nuit (patentes F) conçus à l'origine comme des espaces classiques de consommation de mets plutôt élaborés, ils sont transformés en établissements de restauration permanente (24h/24), dont le succès sera principalement tributaire de l'emplacement sur une artère fréquentée et de l'offre susceptible de séduire le genre de clientèle visé.

Présenté autrement, ce système «par paliers», sans doute bénéfique au développement de la vie nocturne, garantit à la population la possibilité de consommer des mets en tout temps, d'abord dans la majorité des établissements en activité durant la journée et en soirée, puis dans des établissements ciblés proposant en fin de semaine ces mêmes prestations jusqu'à 3 heures du matin, enfin dans de plus rares exploitations ayant pris l'option d'étendre leur offre culinaire en permanence à la nuit complète.

Ce système garantit en parallèle une offre de distractions autour de deux axes distincts: les discothèques habilitées à ouvrir leurs portes jusqu'à 6 heures du matin chaque jour, en fonction de leur programmation, et les bars, pubs ou autres lieux «animés» disposant durant les trois soirées les plus attractives de la semaine de la faculté d'être exploités systématiquement jusqu'à 3 heures du matin.

5. Procédure de consultation

L'accueil réservé à l'avant-projet par les institutions et les organisations consultées s'est avéré globalement favorable. Les dispositions proposées ont été jugées aptes à répondre à

l'évolution sociale et à redonner une certaine attractivité à l'offre nocturne des établissements publics du canton.

La Direction de la santé et des affaires sociales a rappelé toutefois l'importance de prendre en compte dans ce contexte des aspects de santé publique, en particulier celui de la protection de la jeunesse face à la consommation problématique d'alcool. Le Service de l'environnement a insisté pour sa part sur les risques de nuisances supplémentaires à attendre des adaptations d'horaires proposées. Il a insisté dans ce sens sur la nécessité de veiller à ce que chaque exploitant d'un établissement de nuit, quand bien même ce dernier serait aujourd'hui déjà en activité, soit en mesure de démontrer la conformité de ses activités en matière de protection contre le bruit. Il a à cet égard jugé opportun d'introduire dans le projet un régime de droit transitoire. La Direction de l'économie et de l'emploi s'est interrogée sur l'opportunité de mentionner dans la loi sur les établissements publics le rôle exercé par le Service public de l'emploi en matière de protection de travailleurs et de lutte contre le travail au noir ainsi que les mesures de contrainte dont ce dernier dispose. La Conférence des préfets enfin est demeurée réservée quant aux distinctions établies entre les différents types de patente. En les qualifiant de quelque peu artificielles, elle a exprimé ses craintes sous l'angle des incidences négatives qui en résulteront pour le voisinage et des interventions plus fréquentes que ce nouveau concept engendrera pour les autorités garantes de l'ordre public.

Ces remarques ont fait l'objet d'une nouvelle réflexion. Elles ont été prises en compte dans le projet ou donnent à tout le moins lieu à un commentaire sous le point suivant, en lien avec les dispositions concernées.

6. Commentaire des dispositions

Art. 10a

La loi sur les établissements publics énumère dans son chapitre 2 les organes d'application chargés de son application tout comme de l'application de législations spéciales influençant de façon notable l'activité des exploitants d'établissements publics. De manière à compléter cette énumération, le projet propose de faire une mention explicite du rôle attribué au Service public de l'emploi en matière de protection des travailleurs et de lutte contre le travail au noir. Ce dernier phénomène a été récemment décrit comme un fléau par les autorités politiques du canton. Egaleme nt présent dans le monde de l'hôtellerie et de la restauration, il perturbe la bonne concurrence économique, désavantage les travailleurs et diminue les recettes pour les assurances sociales et l'administration fiscale. La loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT; RSF 866.1.1) qui, à son article 53, désignait déjà l'Inspection du travail comme organe cantonal chargé de prendre les mesures de contrainte administrative prévues

par la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, a ainsi été renforcée récemment. Conformément aux articles 77 et 77a LEMT, l'organe précité dispose désormais de nouvelles compétences l'autorisant notamment à suspendre immédiatement l'activité d'une entreprise et à prononcer à son encontre des sanctions administratives.

Une formation spécifique relative à cette notion est intégrée depuis plusieurs années dans le programme obligatoire des cours de cafetier-restaurateur. Avec l'objectif d'appuyer les mesures mises en place dans le cadre de la modification de la loi sur l'emploi et le marché du travail, il se justifie d'accorder encore davantage de visibilité à ce type de contrôle et aux risques encourus en cas d'infractions.

Art. 14 rubrique F

L'actuelle patente F de restaurant de nuit, introduite dans la loi à l'occasion d'une révision majeure datant de 1996, a été créée en réponse aux attentes de noctambules fribourgeois qui fréquentaient alors assidûment un restaurant sis en Ville de Neuchâtel. Il s'agissait en effet alors du restaurant le plus proche de notre canton, dans lequel la clientèle avait la possibilité de s'attabler jusqu'au petit matin pour boire bien sûr, mais avant tout pour manger des plats élaborés dans la tradition italienne. Les mets préparés selon un concept plus rapide n'avaient pas encore envahi le marché et n'étaient pas encore allés jusqu'à se substituer, comme la tendance se dessinera par la suite, à la cuisine familiale. Il n'avait pas davantage été envisagé à l'époque qu'un restaurant au sens classique puisse être ouvert en continu sans générer des difficultés majeures sous l'angle de l'hygiène des installations ou de la gestion du personnel.

Cette notion restrictive doit manifestement être revue. Il suffit pour s'en convaincre de constater que, sous réserve du cas particulier du restaurant du Casino, les deux seuls restaurants de nuit du canton encore en activité soumis aux règles actuelles sont confrontés depuis quelques années déjà à une chute de fréquentation et peinent à garantir une ouverture nocturne quotidienne. Quant aux nouvelles demandes déposées à la suite de la fermeture définitive du troisième établissement au bénéfice d'une patente F en Ville de Fribourg, suspendues jusqu'à l'aboutissement de la présente procédure de révision, elles émanent d'exploitants d'établissements déjà implantés au centre-ville, qui n'envisagent pas de renoncer pour autant à leurs activités matinales et qui proposent, pour la consommation sur place et pour la vente à emporter, des mets adaptés tant aux nouvelles tendances de consommation qu'à un créneau nocturne.

Le terme «restauration» ouvre dans ce contexte une perspective moins restrictive que celui de «restaurant», axé sur un seul type d'offre aujourd'hui plutôt boudé durant la nuit. L'adjectif «permanent» ne restreint en outre plus inutilement des exploitants intéressés par la patente F qui disposent d'une

structure organisationnelle leur permettant de fonctionner sans difficulté de jour comme de nuit.

Art. 16 al. 2 1^{re} phr.

La base de cette disposition existe déjà. Le concept date de 2012 et vise à permettre aux préfets de garantir une bonne maîtrise des établissements avec alcool couverts en soi par une patente B mais pratiquant des ouvertures nocturnes régulières, notamment le week-end.

L'objectif de la présente révision n'est pas de remettre en question ce concept. La patente B+ fait partie des prolongations d'horaire chapeautées par les préfetures, avec la particularité de ne pas constituer un droit ponctuel mais une possibilité d'ouverture élargie à l'année.

A ce jour, 38 établissements du canton en bénéficient. Le requérant doit, conformément à l'article 8 du règlement du 16 novembre 1992 d'exécution de la loi sur les établissements publics (REPu) (RSF 952.11), produire un concept d'exploitation incluant les aspects de sécurité et d'environnement et garantissant la compatibilité du projet avec le voisinage.

Concrètement, une majorité des patentes B+ délivrées concernent des établissements avec animation musicale concentrés dans les chefs-lieux du canton. Certains de ces établissements proposent également en complément une forme de restauration plus ou moins développée. D'autres établissements au bénéfice de cette autorisation sont axés exclusivement sur une offre de mets, allant de la mise sur pied très régulière de banquets à la vente de restauration rapide à consommer sur le pouce.

Dans sa teneur actuelle, la première phrase du deuxième alinéa de l'article 16 n'évoque que des animations ou des retransmissions culturelles ou sportives pour justifier l'octroi de la patente B+. Outre le fait que cette formulation à la fois trop précise et trop restrictive n'est déjà pas le reflet de la réalité, il est nécessaire d'inclure formellement dans ce type d'autorisation la restauration au sens large, de manière à s'assurer que, le week-end, durant la première moitié de la nuit, le public puisse disposer de cette offre culinaire.

Cette même disposition cible l'ouverture nocturne à l'année les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche. Certes, les autres soirs de la semaine, les exploitants gardent la faculté de faire usage d'un autre mode de prolongation prévu à l'article 48 LEPu, soit douze feuilles de prolongations d'une heure par trimestre ou des autorisations d'ouverture prolongée sur la base d'une demande motivée. Le sondage de GastroFribourg a montré toutefois qu'un tel système est fastidieux, dans la mesure où la présence de nombreux étudiants dans les villes durant la nuit du jeudi au vendredi oblige plusieurs exploitants à effectuer hebdomadairement des démarches administratives pour répondre aux attentes de cette clientèle. De manière à supprimer cette contrainte,

le projet propose d'inclure cette soirée dans le concept de la patente B+. A partir du moment en effet où le concept d'exploitation nocturne du week-end impliquant des mesures de sécurité et de gestion des nuisances sonores a été agréé par les autorités, il peut être considéré que les mesures en place pourront sans autre s'étendre à un soir supplémentaire.

Art. 18

La teneur actuelle de l'article 18 laisse supposer qu'une discothèque ou un cabaret a pour objectif principal de proposer à sa clientèle mets et boissons à consommer sur place. Une telle approche doit à l'évidence être repensée. Il n'est certes pas nécessaire de s'attarder sur la notion de cabaret, dès lors que cette forme spécifique d'établissement a pratiquement disparu dans sa totalité du paysage nocturne fribourgeois et que pour l'unique cabaret encore en activité dans le canton, la nécessité d'une quelconque refonte ne s'impose pas. Pour les discothèques en revanche, il se justifie de mettre l'accent sur le fait que leur activité repose en priorité sur des prestations musicales ainsi que sur une configuration et une organisation offrant une majorité d'espace à la danse et au spectacle. Il ne fait dès lors pas sens de contraindre, comme cela ressort du libellé actuel de la disposition, les exploitants concernés à prévoir une surface dévolue à la danse. Le nombre de places assises à disposition de la clientèle d'une discothèque est au demeurant largement inférieur à la capacité d'accueil globale de l'établissement davantage tributaire de la sécurité incendie. Dans ce contexte, un service de boissons, voire de mets accompagne certes l'offre principale de distraction sans toutefois en constituer l'essentiel. C'est du reste la raison pour laquelle une finance d'entrée est bien souvent exigée ou que le prix des consommations est à tout le moins majoré.

Art. 20

Le premier alinéa de cette disposition intègre la nouvelle notion de restauration permanente introduite à l'article 14.

L'alinéa 2 ne reprend pas le principe de la restriction du nombre de patentes F susceptibles d'être accordées simultanément dans le canton. A l'origine, cette clause du besoin avait été introduite avec l'objectif de répartir au mieux ces établissements entre les régions, tout en veillant à ce que leur nombre demeure raisonnable et surtout à ce que des exploitants ne soient pas tentés par ce type de patente avec l'intention de profiter d'un horaire d'ouverture très généreux sans répondre pour autant aux critères d'un restaurant.

La réalité du terrain, tant sociale qu'économique, a démontré que ces précautions sont aujourd'hui pour une grande part superflues. Comme déjà expliqué, les noctambules ne sont pas en quête de mets apprêtés et servis selon un procédé classique. L'offre de restauration ne peut pas au surplus reposer sur une planification abstraite. Elle doit pouvoir s'adapter à la demande au risque d'être concentrée dans

des périmètres ciblés, bénéficiant d'une large fréquentation et donc faciles d'accès. Le marché en dictera lui-même le nombre. Les aspects environnementaux et les exigences ressortant de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions empêcheront leur implantation dans des lieux inappropriés. Le concept devra obligatoirement répondre à la notion de restauration au sens large, sans inclure des objectifs détournés relevant d'un autre type de patente. Enfin, le souci de prévention contre l'alcoolisme et de protection de la jeunesse exprimé par le canton dans son Plan d'action alcool ne sera pas ignoré dans ce contexte, dès lors que l'article 53 al. 2 LEPu énonce aujourd'hui déjà le principe d'une interdiction de vente d'alcool à emporter à partir de 22 heures. Cette interdiction s'appliquera par conséquent aussi à la restauration nocturne qui ne pourra pas de ce fait se spécialiser dans le commerce d'alcool.

Art. 46 al. 1^{bis}, 2 et 6

L'alinéa 1^{bis} est adapté dans le seul but de correspondre à la nouvelle teneur de l'article 16 al. 2, lequel englobe désormais la nuit du jeudi au vendredi dans le concept de la patente B+.

Le deuxième alinéa de cet article introduit une modification substantielle à l'horaire d'ouverture actuel des établissements au bénéfice de la patente D.

Pour des motifs faisant référence à un passé qui n'est plus, une discothèque pourrait aujourd'hui ouvrir ses portes à partir de 14 heures. Ce régime avait été introduit à l'époque où une discothèque sise en Ville de Fribourg organisait occasionnellement le dimanche des après-midis «disco» pour une jeune clientèle exceptionnellement autorisée à se défouler à la lumière des stroboscopes. Si une telle mode est largement révolue, il convient néanmoins, en référence au sondage réalisé auprès des exploitants concernés, de tenir compte de situations dans lesquelles des établissements au bénéfice d'une patente D mettent sur pied des apéritifs avec animation en fin d'après-midi. Au vu de cette évolution, l'heure d'ouverture est ainsi ramenée à 16 heures.

L'heure de fermeture des discothèques constitue l'élément clé de la révision. Il est rappelé en effet que pour se démarquer pleinement des autres établissements, ces dernières doivent pouvoir bénéficier d'une attractivité fondée non seulement sur la qualité et l'originalité de l'offre, mais également sur des conditions d'exploitation spécifiques adaptées à la demande et sur une gestion optimale de la clientèle. Un tel objectif est unanimement souhaité. Les exploitants y voient une opportunité de demeurer compétitifs. Les noctambules s'impatientent à l'idée de pouvoir profiter de cette offre locale adaptée à leur temps. Moyennant un encadrement strict sous l'angle de la sécurité et des nuisances et moyennant une réflexion globale portant sur l'implantation harmonieuse de ce type d'offre, diverses autorités préconsultées ont elles aussi d'ores et déjà accueilli favorablement l'idée. Le choix d'une ferme-

ture fixée à 6 heures du matin repose sur deux arguments: l'espace-temps que constitue la période située entre 3 heures et 6 heures du matin est délicat. A la fermeture des bars et autres établissements bénéficiant d'une ouverture nocturne, nombre de personnes ont tendance à prendre possession des espaces publics et à provoquer des nuisances de tous ordres. Si la perspective de pouvoir fréquenter d'autres lieux s'offre à elles et si le déplacement en vaut la peine, elles modifieront leur attitude à la plus grande satisfaction des riverains et des forces de l'ordre qui profiteront de ce système de fermeture échelonnée. Une exploitation limitée à 5 heures du matin n'apporterait pas une amélioration marquée par rapport à la situation actuelle. A 6 heures du matin en revanche, la problématique des transports souvent évoquée dans ce contexte n'aurait plus lieu d'être. A 6 heures du matin en outre, les activités diurnes débutent. D'autres commerces ouvrent leurs portes et le repos légitime auquel aspire la population serait, le cas échéant, moins fortement perturbé.

L'horaire d'ouverture des restaurants de nuit était jusqu'ici obligatoirement interrompu entre 6 heures et 11 heures du matin conformément à l'alinéa 6 de cette disposition. La nouvelle approche adoptée au sujet de la patente F plaide en faveur d'une offre permanente de restauration. Les quelques exploitants qui choisiront ce créneau doivent disposer d'un mode de fonctionnement particulier, dans lequel il n'est pas opportun que la loi interfère pour imposer un temps précis de pause. Cette interruption s'imposera peut-être de fait à d'autres heures, sans effet dommageable sous l'angle de l'ordre et du bien-être publics. Il convient en outre de rappeler qu'en matière d'hygiène et de sécurité alimentaires, l'exploitation repose sur un concept et sur des pratiques susceptibles d'être corrigés, voire sanctionnés à tout moment par l'autorité cantonale en charge de cette législation.

La protection du personnel en lien avec le temps de présence maximal et le travail de nuit est quant à elle garantie par la législation sur le travail et par la convention collective nationale de travail en vigueur aujourd'hui dans ce secteur d'activité.

Art. 51 al. 3

La suppression de la clause du besoin pour la patente F ne justifie plus le maintien de cette exigence. Contraindre le titulaire d'une patente de restauration permanente à garantir des prestations culinaires jusqu'à 5 heures du matin n'avait en effet de sens que lorsque d'autres personnes, intéressées à fournir cette prestation, étaient empêchées de réaliser leur projet parce que le quota de patentes disponibles était atteint alors que les titulaires de cette autorisation n'en faisaient eux-mêmes pas un plein usage.

7. Dispositions transitoires

Tous les titulaires actuels d'une patente B+ ont été soumis en son temps à une procédure constructive ordinaire ou à tout le moins sommaire. A l'issue de cette procédure, le préfet a conclu à la faisabilité du projet tout en fixant un certain nombre de conditions générales destinées à garantir la protection du voisinage. En complément de ces conditions et avec un objectif de prévention, il a assorti son autorisation de contraintes relevant d'un concept d'exploitation adapté à chaque situation, élaboré de concert avec la Police cantonale et incluant des aspects de sécurité aussi bien à l'intérieur de l'établissement que dans son environnement immédiat, de comportement de la clientèle ou encore de formation du personnel. Toutes ces mesures sont en place et sont susceptibles d'évoluer en fonction de nouveaux constats ou de la résurgence de problèmes particuliers mis en lumière par les autorités. La possibilité offerte aux titulaires d'une patente B+ d'étendre de façon plus régulière leurs activités nocturnes au jeudi n'est pas de nature à remettre en question l'autorisation dont ils sont titulaires. Elle justifie en revanche une adaptation du concept en place passant, le cas échéant, par la fixation de nouvelles exigences.

L'implantation d'une discothèque en un lieu précis a également nécessité la délivrance préalable d'un permis de construire. Là encore, la Direction de la sécurité et de la justice s'est employée à énoncer en référence à ce permis et au type d'établissement projeté tout une série de conditions et d'exigences destinées à garantir une maîtrise de l'exploitation en termes d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics. De manière générale, toutes les mesures et les efforts consentis par les responsables désignés portent leurs fruits. Le fait de pouvoir étendre l'ouverture jusqu'à 6 heures du matin nécessitera une révision partielle du concept d'exploitation en place. Comme expliqué ci-avant dans le commentaire accompagnant la modification de l'article 46 al. 2, la marge d'exploitation consentie n'est qu'une possibilité. Elle ne portera pas, dans le cas où l'exploitant en fera usage, une atteinte significative à un voisinage dont la présence a déjà largement été prise en compte et qui bénéficiera tout au contraire d'un report de sortie des noctambules sur le domaine public à une heure matinale mieux adaptée à un comportement diurne.

Trois établissements du canton sont couverts aujourd'hui par une patente F de restaurant de nuit. Assortis d'un concept plutôt classique et situés en périphérie, il est peu vraisemblable que leurs exploitants entendent les muer en lieux de restauration permanente. Sous l'angle des droits acquis, il se justifie pourtant de leur accorder la possibilité de continuer à offrir leurs prestations actuelles sous le couvert d'une patente F certes revisitée mais dont les nouvelles conditions d'exploitation ne se heurtent en rien à leurs activités actuelles.

8. Conséquences financières et en personnel

Le projet n'a pas d'incidence financière notable. Tout au plus, la délivrance d'un certain nombre de patentes F supplémentaires engendrera-t-elle une légère augmentation du produit annuel des taxes prélevées auprès de l'ensemble des titulaires de patente.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel. Les tâches résultant du traitement de ces nouveaux dossiers seront englobées dans le cahier des charges des personnes déjà actives au sein du Service de la police du commerce et des autres organes cantonaux impliqués dans la procédure mise en place.

9. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum

9.1. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

9.2. Conformité au droit supérieur

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

9.3. Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.



Botschaft 2018-DSJ-227

26. November 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG; SGF 952.1). Die Botschaft erläutert den Grund der Revision. Nach einem allgemeinen Teil zum Inhalt des Gesetzesentwurfs folgt der Kommentar zu den geänderten Bestimmungen.

1. Grund der Revision

Das ÖGG wurde 1991 verabschiedet. Seither wurde es mehrfach revidiert und so den neuen Bedürfnissen und der gesellschaftlichen Entwicklung entsprechend angepasst, ohne dass seine ursprüngliche Fassung deshalb komplett in Frage gestellt worden wäre. Die bisher letzte Änderung trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Sie befasste sich mit der Erweiterung des bestehenden Patent-Inventars um einen neuen Bewilligungstyp für die Tätigkeit der fahrenden Küchen (Food Trucks). Diese waren im Kanton immer häufiger anzutreffen und rechtfertigten aufgrund ihrer Besonderheit die Einführung einer besonderen gesetzlichen Regelung.

Mit einer am 25. Januar 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Motion schlugen Grossrat Romain Collaud und Grossrätin Johanna Gapany vor, das ÖGG total zu revidieren mit dem dreifachen Ziel, die Zahl der Patente zu reduzieren und das bestehende System zu vereinfachen, die Öffnungszeiten von Bars (Patent B+) und Diskotheken (Patent D) mit der Möglichkeit von kommunalen Einschränkungen zu erweitern und schliesslich die Begrenzung der Anzahl Nachtrestaurants (Patent F) abzuschaffen.

Der Vorschlag wurde hauptsächlich damit begründet, dass die kantonale Politik flexibler gestaltet werden müsse, damit die Bedürfnisse der Kundschaft erfüllt und den Städten eine gewisse Attraktivität zurückgegeben werden könne. Nach Ansicht der Motionsurheber langweilen sich die jungen Nachtschwärmer wegen der restriktiven Öffnungszeiten, die heute für Bars und Diskotheken gelten. Zwar dürften vier Betriebe mit dem Patent F für Nachtrestaurants bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben, das bestehende Angebot sei aber weiterhin ungenügend und seit der definitiven Schliessung einer Hauptattraktion des Freiburger Nachtlebens Ende 2017 sogar noch kleiner geworden.

In seiner Antwort auf die Motion erinnerte der Staatsrat daran, dass die im ÖGG vorgesehene Hauptentscheidungskompetenz bei der Sicherheits- und Justizdirektion und den Oberamtspersonen liege. Die Direktion gewährleistet eine harmonische und kohärente Anwendung der geltenden Vorschriften auf kantonaler Ebene. Die Aufgaben der Oberamtspersonen haben einen direkten Bezug zu ihrem allgemeinen Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Ruhe. Sollte die Kompetenz zur Festlegung der Öffnungszeiten von Nachtlokalen von Fall zu Fall an die Gemeinden übertragen werden, so ginge die heutige Gesamtsicht verloren und es könnte zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen kommen.

Der Staatsrat betonte ausserdem, dass das ÖGG mitnichten in seiner ursprünglichen Fassung erstarrt sei. Das vor einem Vierteljahrhundert verabschiedete Gesetz sei im Gegenteil bei zahlreichen Gelegenheiten erneut debattiert worden. Die mehr oder weniger umfangreichen Revisionen führten jeweils zu einem Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Erwartungen der betroffenen Berufszweige und dem Anliegen der politischen Instanzen, die öffentliche Ordnung und das Allgemeinwohl zu bewahren.

Von Nahem betrachtet ist das Ziel der Motionsurheber in dieser Hinsicht nicht anders gelagert und erfordert demnach keine komplette Überarbeitung des Systems. Vielmehr erfordert es eine Neudefinition der Betriebe, die im Nachtleben tätig sind, namentlich durch die Festlegung flexiblerer Öffnungszeiten und die Abschaffung der Bedürfnisklausel, die an das Patent für Nachtrestaurants geknüpft ist.

Der Staatsrat empfahl deshalb die Annahme dieses spezifischen Vorschlags, während er sich gegen eine grössere Änderung aussprach, bei der alle Patente und die entsprechenden Befugnisse in Frage gestellt worden wären.

Am 14. September 2018 wurde die Motion «Freiburg auch *by night*» vom Grossen Rat teilweise angenommen.

Die Grossrätinnen und Grossräte sprachen sich mit 97 zu 2 Stimmen für eine Lockerung der Betriebsbedingungen von Bars, Diskotheken und anderen Nachtlokalen aus. In Übereinstimmung mit der Position des Staatsrats lehnten sie es ab, das Gesetz als Ganzes zu revidieren.

2. Umfrage unter den Akteuren des Nachtlebens

Im Herbst 2018 versandte GastroFribourg, der Arbeitgeberverband für Restauration und Hotellerie, einen Fragebogen an alle Betriebsführenden von öffentlichen Gaststätten des Kantons, die im Nachtleben tätig sind. Ziel dieser Massnahme war es, den für die Gesetzesrevision zuständigen Stellen eine Arbeitsgrundlage zu verschaffen, die direkt vom betroffenen Wirtschaftszweig stammt. Von den 77 befragten Personen haben 43 die Fragen ausführlich beantwortet.

Die Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+ gaben an, dass sie einen Grossteil ihres Umsatzes in den Nächten am Wochenende erwirtschaften. Viele betonten, dass der Donnerstagabend ein wichtiger Abend sei und dass sie für diese Abende regelmässig Verlängerungen beantragen müssten. Das entsprechende Verfahren ist in ihren Augen zu aufwändig. Zwei Drittel der Befragten gaben zudem an, ihrer Kundschaft kulinarische Leistungen anzubieten und ebenso viele waren der Meinung, dass die dafür geltende Schliessungszeit um 3 Uhr morgens ausreiche.

Eine grosse Mehrheit der Inhaberinnen und Inhaber eines Patents D für Diskotheken war der Meinung, dass das Überleben und die Entwicklung ihrer Betriebe davon abhängen, wie stark sich deren Öffnungszeiten von denjenigen der Bars unterscheiden. Nur eine entsprechende Anpassung würde kantonal und national konkurrenzfähige Veranstaltungen und Kulturprogramme gewährleisten und damit die Nachtschwärmer im Kanton halten. Diese sähen heute nicht ein, weshalb sie für kaum erweiterte Leistungen Eintritt bezahlen oder höhere Getränkepreise in Kauf nehmen sollten, und verliessen schliesslich den Kanton.

Die Inhaberinnen und Inhaber eines Patents F für Nachtrestaurants selbst haben sich in der Umfrage kaum geäussert. Einzig die Direktion des Casinos teilte mit, dass sie mit dem Handlungsspielraum, den ihr dieses Patent gewähre, zufrieden sei, obwohl sie diesen nie voll ausgeschöpft habe. Die übrigen Akteure des Nachtlebens waren sehr geteilter Meinung, was die Notwendigkeit zur Änderung der geltenden Bedingungen für diese Bewilligung angeht.

3. Rechtsvergleich

Die aktuelle Situation in der Romandie und im Kanton Bern lässt sich wie folgt zusammenfassen:

WAADT

Im Kanton **Waadt** regeln ausschliesslich die Gemeinden die Betriebszeiten der öffentlichen Gaststätten. Das System unterscheidet zwischen Tagbetrieben, solchen, die bis Mitternacht geöffnet haben, und Nachtbetrieben, die bis 6 Uhr

morgens geöffnet haben. In den wichtigsten Wohnzonen kann die Nachtöffnungszeit jedoch eingeschränkt werden.

WALLIS

Im **Wallis** ist die Regelung ebenfalls Sache der Gemeinden. So steht es diesen frei, die Betriebszeiten der öffentlichen Gaststätten nach Belieben festzusetzen. Ansonsten gelten die Standardbetriebszeiten des kantonalen Gesetzes, das Öffnungszeiten zwischen 5 Uhr morgens und Mitternacht vorsieht. Konkret haben nur die Diskotheken in den Ferienorten bis 4 Uhr morgens geöffnet. Im Tal gibt es nur wenige Diskotheken und die Bars schliessen selbst in der Stadt Sitten spätestens um 2 Uhr morgens.

NEUENBURG

In **Neuenburg** können alle Gaststätten bis 2 Uhr morgens geöffnet bleiben. 36 Mal pro Jahr dürfen sie erst um 4 Uhr morgens schliessen. Mit einem vorteilhaften Baubewilligungsverfahren können die Gaststätten ihre Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens verlängern. Zurzeit verfügen rund 15 Gaststätten über solche erweiterten Öffnungszeiten.

GENÈVE

Die Gesetzgebung des Kantons **Genf** erlaubt Dancings, täglich von 15–8 Uhr geöffnet zu haben. Cafés, Restaurants und Bars dürfen von Sonntag bis Mittwoch von 6 Uhr bis 1 Uhr morgens sowie am Donnerstag, Freitag und Samstag und am Vortag eines Feiertages von 6 Uhr bis 2 Uhr morgens geöffnet sein. Auf Antrag können Abweichungen bis 2 Uhr bzw. am Freitag und Samstag sowie in Ausnahmefällen bis 4 Uhr morgens gewährt werden. Diese Abweichungen müssen mit der näheren Umgebung der Gaststätte vereinbar sein.

JURA

Im Kanton **Jura** sieht die kantonale Gesetzgebung für sogenannte Unterhaltungs-Gaststätten Öffnungszeiten bis 4 Uhr morgens vor. Alle anderen Gaststätten schliessen unter der Woche um Mitternacht bzw. am Donnerstag, Freitag und Samstag und am Vortag eines Feiertages um 1 Uhr.

BERN

Im Kanton **Bern** schliesslich gelten generelle Öffnungszeiten von 5 Uhr bis 0.30 Uhr morgens. Für 24 frei wählbare Anlässe pro Jahr kann die Öffnungszeit bis 3.30 Uhr morgens verlängert werden. In Form von Einzelbewilligungen sind zusätzliche Verlängerungen bis 5 Uhr morgens möglich.

4. Neuerungen

Der in Vernehmlassung geschickte Vorentwurf widmete sich entsprechend dem Wunsch des Grossen Rates der Erweiterung der Betriebsmöglichkeiten für die in der Nachtszene tätigen öffentlichen Gaststätten. Er achtete auf ein weiterhin vielfältiges Angebot und betraf nicht nur Betriebe, die regelmässig Veranstaltungen anbieten oder Tanzgelegenheiten, Konzerte und Vorstellungen organisieren. Der Vorentwurf stellte im Gegenteil sicher, dass die kulinarischen Leistungen in den fraglichen Lokalen und in anderen Betrieben das Unterhaltungsangebot ergänzen und damit den Erwartungen gewisser Nachtschwärmer entsprechen.

Um die Steuerung des Kundenflusses zu verbessern und zu vermeiden, dass die Nachtschwärmer sich länger und insbesondere nach 3 Uhr morgens im öffentlichen Raum aufhalten und damit in diesem heiklen Zeitraum die nachbarschaftliche Ruhe stören, wurde eine stärkere Unterscheidung zwischen den verschiedenen Typen von Gaststätten eingeführt. Restaurationsbetriebe, Bars und Pubs mit einem Patent B+ können weiterhin das ganze Jahr über am Wochenende bis 3 Uhr morgens geöffnet haben, dies jedoch bereits ab Donnerstag. Diskotheken (Patent D), die über ein stärker strukturiertes Konzept verfügen, dürfen nunmehr bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben. Die Nachtrestaurants (Patent F), die ursprünglich als klassische Konsumationsräume für eher gepflegte Gerichte gedacht waren, werden zu Betrieben mit durchgehender Restauration (rund um die Uhr), deren Erfolg in erster Linie von ihrem Standort an einer stark frequentierten Strasse und von einem auf das Zielpublikum abgestimmten Angebot abhängt.

Dieses «Stufensystem» wird zweifellos das Nachtleben fördern und stellt sicher, dass sich die Bevölkerung jederzeit verpflegen kann: zunächst bei der Mehrheit der laufenden Betriebe tagsüber und am Abend, dann in bestimmten Gaststätten, die diese Leistungen am Ende der Woche bis 3 Uhr morgens anbieten, und schliesslich in selteneren Betrieben, die sich dafür entschieden haben, ihr kulinarisches Angebot dauerhaft auf die ganze Nacht auszudehnen.

Das System garantiert gleichzeitig ein Unterhaltungsangebot, das sich auf zwei verschiedene Pfeilern stützt: die Diskotheken, die aufgrund ihrer Programmgestaltung jeden Tag bis 6 Uhr morgens geöffnet bleiben dürfen, sowie die Bars, Pubs und anderen Lokale mit Unterhaltungsangebot, die an den drei attraktivsten Abenden der Woche die Möglichkeit haben, jeweils erst um 3 Uhr morgens zu schliessen.

5. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesvorentwurf wurde von den konsultierten Stellen und Organisationen mehrheitlich positiv aufgenommen. Sie waren der Meinung, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen geeignet seien, auf die gesellschaftliche Entwicklung

zu reagieren und dem nächtlichen Angebot der öffentlichen Gaststätten des Kantons wieder zu mehr Attraktivität zu verhelfen.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales erinnerte jedoch daran, dass in diesem Zusammenhang Aspekte der öffentlichen Gesundheit zu berücksichtigen seien, insbesondere der Jugendschutz in Bezug auf problematischen Alkoholkonsum. Das Amt für Umwelt betonte seinerseits die Gefahr zusätzlicher Immissionen, die aufgrund der vorgeschlagenen Anpassung der Öffnungszeiten zu erwarten seien. In diesem Sinn unterstrich das Amt, es sei darauf zu achten, dass alle Betriebsführenden von Nachtbetrieben nachweisen könnten, dass ihre Tätigkeit mit den Bestimmungen des Lärmschutzes vereinbar ist, selbst wenn die Gaststätte schon heute in Betrieb sei. Zu diesem Zweck schlug das Amt vor, eine Übergangsregelung in den Entwurf aufzunehmen. Die Volkswirtschaftsdirektion fragte sich, ob es zweckmässig wäre, im ÖGG die Rolle des Amtes für den Arbeitsmarkt beim Arbeitnehmerschutz und bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie die ihm zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen zu erwähnen. Die Oberamtmännerkonferenz äusserte sich zurückhaltend zu den vorgeschlagenen Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Patentarten. Sie hielt diese für ein wenig künstlich und befürchtete, dass das neue Konzept negative Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben und häufigere Interventionen derjenigen Behörden erfordern könnte, die für die öffentliche Ordnung zuständig sind.

Diese Anmerkungen sind in die anschliessenden Überlegungen eingeflossen. Sie wurden entweder in den Gesetzesentwurf aufgenommen oder zumindest unter den betreffenden Bestimmungen im folgenden Kapitel kommentiert.

6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 10a

Das ÖGG listet in Kapitel 2 die Organe auf, die mit seiner Ausführung und mit der Ausführung von Spezialgesetzgebungen, welche die Tätigkeit der Betriebsführenden von öffentlichen Gaststätten wesentlich betreffen, betraut sind. Um diese Liste zu vervollständigen, wird im Entwurf vorgeschlagen, die Rolle des Amtes für den Arbeitsmarkt beim Arbeitnehmerschutz und bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit explizit zu erwähnen. Die politischen Behörden des Kantons haben das Phänomen der Schwarzarbeit kürzlich als grosses Problem bezeichnet, das auch die Welt der Gastronomie und Hotellerie betrifft. Es verzerrt den Wettbewerb, schadet den Arbeitnehmenden und schmälert die Einnahmen der Sozialversicherungen und der Steuerverwaltung. Aus diesen Gründen wurde vor Kurzem das Gesetz vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) geändert, das in Artikel 53 bereits das Arbeits-

inspektorat zu der kantonalen Behörde bestimmte, welche die Zwangsmassnahmen gemäss dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel trifft. Gemäss den Artikeln 77 und 77a BAMG verfügt die vorgenannte Behörde nunmehr über neue Kompetenzen, die es ihr namentlich erlauben, den Betrieb eines Unternehmens sofort einzustellen und Verwaltungsanktionen gegen das Unternehmen zu verfügen.

Seit mehreren Jahren widmet auch der Lehrplan des obligatorischen Wirtsfachkurses diesem Thema ein spezielles Modul. Zur Unterstützung der Massnahmen, die mit der Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt ergriffen wurden, ist es gerechtfertigt, die entsprechenden Kontrollen und die bei Verstössen drohenden Strafen noch bekannter zu machen.

Art. 14 Rubrik F

Das heutige Patent F für Nachtrestaurants wurde 1996 bei einer grösseren Reform als Reaktion auf die Erwartungen der Freiburger Nachtschwärmer eingeführt, die damals fleissig ein Restaurant in der Stadt Neuenburg besuchten. Es handelte sich in dieser Zeit tatsächlich um das unserem Kanton am nächsten gelegene Restaurant, in dem die Kundschaft bis in die frühen Morgenstunden einkehren konnte, natürlich um etwas zu trinken, aber vor allem um italienische Gerichte zu essen. Gerichte, die nach einem schnelleren Konzept zubereitet werden, hatten den Markt noch nicht erobert und noch nicht begonnen, die bürgerliche Küche zu ersetzen, wie sich dies später abzeichnen sollte. Zu dieser Zeit sah man noch nicht voraus, dass ein Restaurant im klassischen Sinne durchgehend geöffnet sein könnte, ohne bei der Hygiene der Einrichtungen und beim Personalmanagement auf grössere Schwierigkeiten zu stossen.

Diese restriktive Sicht ist offensichtlich zu revidieren. Um sich davon zu überzeugen reicht es festzustellen, dass die beiden einzigen verbliebenen Nachtrestaurants des Kantons, die den geltenden Regeln unterstehen, abgesehen vom Sonderfall des Casino-Restaurants bereits seit einigen Jahren abnehmende Besucherzahlen verzeichnen und Mühe haben, die Nachtöffnung während der ganzen Woche zu garantieren. Die Anträge, die nach der definitiven Schliessung der dritten Gaststätte der Stadt Freiburg mit einem Patent F eingegangen und bis zum Abschluss dieses Revisionsverfahrens suspendiert sind, kommen von Betriebsführenden von Gaststätten, die ihren Standort bereits im Stadtzentrum haben. Sie wollen auf ihre Tagesaktivitäten nicht verzichten und bieten Gerichte an, die sowohl an die neuen Konsumtrends als auch an ein nächtliches Zeitfenster angepasst sind und gleichzeitig vor Ort konsumiert oder mitgenommen werden können.

Der Begriff «Restauration» schliesst in diesem Zusammenhang mehr ein als der Begriff «Restaurant», der eine einzige Art von Angebot bezeichnet, das heute nachts eher ungen

wahrgenommen wird. Betriebsführende, die sich für ein Patent F interessieren und über eine Organisationsstruktur verfügen, die ihnen den Betrieb ohne Probleme Tag und Nacht erlaubt, werden ausserdem mit dem Adjektiv «durchgehend» nicht mehr unnötig eingeschränkt.

Art. 16 Abs. 2, 1. Satz

Die Grundlage für diese Bestimmung existiert bereits. Das Konzept stammt aus dem Jahr 2012 und soll den Oberamtspersonen erlauben, eine gute Kontrolle über die Betriebe mit Alkohol sicherzustellen, die an sich unter dem Patent B laufen und die v. a. am Wochenende regelmässig nachts geöffnet sind.

Es ist nicht Ziel dieser Reform, dieses Konzept in Frage zu stellen. Das Patent B+ gehört zu den Verlängerungen, die den Oberämtern unterstehen. Seine Besonderheit besteht darin, dass es sich nicht um ein punktuelles Recht handelt, sondern um eine Möglichkeit, die Öffnungszeit ein ganzes Jahr zu verlängern.

Heute machen 38 Betriebe von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gemäss Artikel 8 des Ausführungsreglements vom 16. November 1992 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGR; SGF 952.11) müssen Antragstellende ein Betriebskonzept vorlegen, das die Sicherheit und die nähere Umgebung einbezieht und die Vereinbarkeit mit der Nachbarschaft garantiert.

Konkret betrifft die Mehrzahl der erteilten Patente B+ Betriebe mit musikalischer Unterhaltung, die sich auf die Hauptorte des Kantons konzentrieren. Einige dieser Betriebe bieten zusätzlich eine mehr oder weniger entwickelte Form von Restauration an. Andere Betriebe mit dieser Bewilligung haben sich ausschliesslich auf ein Speiseangebot spezialisiert, das von der regelmässigen Durchführung von Banketten bis zum Verkauf von sofort konsumierbaren Fertiggerichten reicht.

In der aktuellen Fassung werden im ersten Satz von Absatz 2 des Artikels 16 nur Veranstaltungen und Übertragungen von Sportereignissen oder kulturellen Ereignissen als Rechtfertigung für das Patent B+ genannt. Abgesehen von der Tatsache, dass diese zu präzise und zu restriktive Formulierung nicht der Realität entspricht, ist die Gastronomie im weiten Sinne formell in diesen Bewilligungstyp zu integrieren, damit gewährleistet ist, dass die Kundschaft am Wochenende in der ersten Nachthälfte dieses kulinarische Angebot in Anspruch nehmen kann.

Ziel dieser Bestimmung ist auch eine ganzjährige Öffnung in den Nächten von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag. Zwar können die Betriebsführenden an den übrigen Abenden der Woche weiterhin auf einen anderen, in Artikel 48 ÖGG vorgesehenen Verlängerungsmodus zurückgreifen, d. h. zwölf Formulare für eine Verlängerung um eine Stunde pro Quartal oder Verlängerungsbewilli-

gungen aufgrund eines begründeten Gesuchs. Die Umfrage von GastroFribourg hat jedoch ergeben, dass dieses System insofern aufwändig ist, als die Anwesenheit zahlreicher Studierender in den Nächten von Donnerstag auf Freitag mehrere Betriebsführende in den Städten wöchentlich zu administrativen Schritten zwingt, damit sie den Erwartungen dieser Kundschaft entsprechen können. Um diese Hürde abzuschaffen, wird im Entwurf vorgeschlagen, diesen Abend in das Konzept des Patents B+ zu integrieren. Sobald das Betriebskonzept für die Nachtöffnung am Wochenende, das auch Sicherheitsmassnahmen und Massnahmen zur Reduktion von Schalleinwirkungen umfasst, von den Behörden genehmigt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die ergriffenen Massnahmen ohne Weiteres auf einen weiteren Abend ausgedehnt werden können.

Art. 18

Die aktuelle Fassung von Artikel 18 erweckt den Eindruck, dass der Hauptzweck einer Diskothek oder eines Kabarett darin bestehe, der Kundschaft Speisen und Getränke anzubieten, die an Ort und Stelle konsumiert werden können. Dieser Ansatz ist offensichtlich zu überdenken. Es ist sicher nicht notwendig, sich mit dem Begriff des Kabarett aufzuhalten, da diese besondere Form der Gaststätte praktisch ganz aus dem Freiburger Nachtleben verschwunden ist und für das einzige noch im Kanton verbliebene Kabarett keinerlei Reform nötig ist. Bei den Diskotheken hingegen ist es gerechtfertigt, den Schwerpunkt auf die Tatsache zu legen, dass ihre Tätigkeit in erster Linie auf musikalischen Leistungen beruht, sowie auf einer Einrichtung und Organisation, bei denen der grösste Teil des Raums dem Tanzen und dem Unterhaltungsprogramm vorbehalten ist. Es ergibt deshalb keinen Sinn, die betreffenden Betriebsführenden dazu zu verpflichten, eine Tanzfläche zur Verfügung zu stellen, wie dies aus dem aktuellen Wortlaut hervorgeht. Die Zahl der Sitzplätze, die den Gästen einer Diskothek zur Verfügung steht, ist im Übrigen weit geringer als das Gesamtaufnahmevermögen der Gaststätte, das mehr von der Feuersicherheit abhängt. In diesem Kontext ergänzt das Angebot von Getränken oder auch Speisen das Hauptangebot der Unterhaltung, ohne jedoch seinen Kern auszumachen. Dies ist im Übrigen auch der Grund dafür, dass oft ein Eintrittsgeld verlangt wird oder zumindest die Konsumationspreise erhöht werden.

Art. 20

Der erste Absatz dieser Bestimmung integriert den neuen Begriff der durchgehenden Restauration, der in Artikel 14 eingeführt wurde.

In Absatz 2 wird der Grundsatz, wonach die Zahl der im Kanton gleichzeitig erteilten Patente F, begrenzt ist, nicht wieder aufgenommen. Diese Bedürfnisklausel war ursprünglich mit dem Ziel eingeführt worden, diese Gaststätten optimal auf

die Regionen zu verteilen. Gleichzeitig sollte auf eine vernünftige Anzahl Betriebe und insbesondere darauf geachtet werden, dass Betriebsführende von diesem Patenttyp nicht dazu verleitet würden, von grosszügigen Öffnungszeiten zu profitieren, ohne dabei die Kriterien eines Restaurants zu erfüllen.

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Realität hat gezeigt, dass diese Vorkehrungen heute grösstenteils überflüssig sind. Wie bereits erwähnt suchen die Nachtschwärmer keine aufwendig zubereiteten Speisen, die klassisch serviert werden. Das erforderliche Restaurationsangebot kann zudem auch nicht auf einer abstrakten Planung beruhen. Es muss sich an die Nachfrage anpassen lassen mit dem Risiko, sich auf bestimmte Perimeter zu konzentrieren, die stark frequentiert und also gut zugänglich sind. Ihre Zahl wird sich nach dem Markt richten. Die Eignung der Umgebung sowie die Anforderungen der Raumplanungs- und Baugesetzgebung werden unpassende Standorte verhindern. Das Konzept muss zwingend dem weiten Gastronomiebegriff entsprechen und darf keine hintergründigen Ziele enthalten, die von einem anderen Patenttyp abgedeckt werden. Die Ziele Alkoholprävention und Jugendschutz, die der Kanton in seinem Alkoholaktionsplan genannt hat, werden dabei ebenfalls nicht vernachlässigt, denn Artikel 53 Abs. 2 bestimmt schon heute, dass es ab 22 Uhr grundsätzlich verboten ist, Alkohol zum Mitnehmen zu verkaufen. Dieses Verbot wird auch für die Nachtgastronomie gelten, die sich demnach nicht auf den Handel mit Alkohol spezialisieren kann.

Art. 46 Abs. 1^{bis}, 2 und 6

Absatz 1^{bis} wird nur angepasst, damit er dem Wortlaut von Artikel 16 Abs. 2 entspricht, der nun auch die Nacht von Donnerstag auf Freitag in das Konzept des Patents B+ einschliesst.

Der zweite Absatz dieses Artikels führt eine wesentliche Änderung der aktuellen Öffnungszeiten von Betrieben mit Patent D ein.

Aus Gründen, die in der Vergangenheit liegen, dürfte eine Diskothek heute ab 14 Uhr öffnen. Dieses System war zu einer Zeit eingeführt worden, als eine Diskothek in der Stadt Freiburg regelmässig am Sonntag «Disco»-Nachmittage für eine jugendliche Kundschaft veranstaltete, die sich ausnahmsweise im Licht der Stroboskope austoben durfte. Obwohl dies mehrheitlich aus der Mode gekommen ist, sollte mit Blick auf die Umfrage unter den betreffenden Betriebsführenden dennoch berücksichtigt werden, dass manche Betriebe mit Patent D gelegentlich Ende Nachmittag Aperitifs mit Unterhaltungsprogramm durchführen. Aufgrund dieser Entwicklung wird die Öffnungszeit auf 16 Uhr verschoben.

Die Schliessungszeit der Diskotheken bildet den Kern der Reform. Es wird daran erinnert, dass die Diskotheken, um

sich deutlich von den übrigen Gaststätten abzuheben, darauf angewiesen sind, dass ihre Attraktivität nicht nur auf der Qualität und Einzigartigkeit des Angebots beruht, sondern auch auf besonderen Betriebsbedingungen, die auf die Nachfrage und auf ein optimales Kundenmanagement ausgerichtet sind. Dieses Ziel wird einhellig begrüsst. Die Betriebsführenden sehen darin eine Chance für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Auch die Nachtschwärmer warten ungeduldig darauf, ein ihrem Zeitfenster angepasstes, lokales Angebot nutzen zu können. Verschiedene, vorgängig angehörte Behörden haben die Idee bereits positiv aufgenommen, unter der Bedingung strikter Auflagen zu Sicherheit und Immissionen sowie unter der Bedingung einer ganzheitlichen Strategie für eine harmonische Platzierung des Angebots. Der Entscheid für die Festsetzung der Schliessungszeit auf 6 Uhr morgens beruht auf zwei Argumenten: Der Zeitraum zwischen 3 und 6 Uhr morgens ist heikel. Wenn die Bars und andere in der Nacht geöffnete Gaststätten schliessen, haben viele Personen die Tendenz, sich den öffentlichen Raum anzueignen und Immissionen aller Art zu verursachen. Mit der Aussicht, andere Orte aufsuchen zu können, für die sich der Ortswechsel lohnt, werden sie ihr Verhalten ändern, was sowohl den Anwohnern als auch den Ordnungskräften zugute kommt. Diese werden vom System einer gestaffelten Schliessung profitieren. Eine Begrenzung des Betriebs auf 5 Uhr morgens würde keine wesentliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation bringen. Um 6 Uhr morgens hingegen bestünde das in diesem Zusammenhang oft erwähnte Transportproblem nicht mehr. Zudem beginnen um 6 Uhr die Tagesaktivitäten. Andere Geschäfte öffnen und die von der Bevölkerung legitim gewünschte Ruhe würde gegebenenfalls weniger gestört.

Gemäss Absatz 6 dieser Bestimmung waren die Öffnungszeiten der Nachtrestaurants bisher zwischen 6 und 11 Uhr morgens zwingend zu unterbrechen. Der für das Patent F verfolgte neue Ansatz plädiert hingegen für ein durchgehendes Restaurationsangebot. Die wenigen Betriebsführenden, die diese Nische wählen, werden über einen besonderen Arbeitsmodus verfügen müssen. Dabei ist es nicht zweckmässig, dass per Gesetz genaue Pausenzeiten vorgeschrieben werden. Der Unterbruch wird sich vielleicht zu einem anderen Zeitpunkt aufdrängen, ohne dass die öffentliche Ordnung und das Allgemeinwohl darunter leiden würden. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die Betriebe für die Bereiche Hygiene und Lebensmittelsicherheit über ein Konzept und Methoden verfügen, welche die für diese Gesetzgebung zuständige kantonale Behörde jederzeit korrigieren und wenn nötig sanktionieren kann.

Der Arbeitnehmerschutz in Zusammenhang mit der maximalen Präsenzzeit und der Nachtarbeit wird durch die Arbeitsgesetzgebung und den in dieser Branche geltenden nationalen Gesamtarbeitsvertrag gewährleistet.

Art. 51 Abs. 3

Aufgrund der Abschaffung der Bedürfnisklausel für das Patent F ist diese Vorschrift nicht mehr gerechtfertigt. Die Inhaber eines Patents für ein Nachtrestaurant zu verpflichten, bis 5 Uhr morgens warme Speisen abzugeben, ergab nur dann einen Sinn, wenn andere Personen, die sich für das Anbieten dieser Leistung interessierten, ihr Projekt nicht umsetzen konnten, weil die Zahl der verfügbaren Patente erreicht war und gleichzeitig die Inhaber der Bewilligung diese nicht ganz ausschöpften.

7. Übergangsbestimmungen

Alle heutigen Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+ mussten seinerzeit ein ordentliches oder zumindest summarisches Baubewilligungsverfahren durchlaufen. Nach diesem Verfahren entschied die Oberamtsperson über die Machbarkeit des Projekts, wobei sie einige allgemeine Bedingungen zum Schutz der Nachbarschaft festlegte. Zusätzlich zu diesen Bedingungen wurde die Bewilligung zum Zweck der Prävention mit Auflagen versehen, die in einem an die jeweilige Situation angepassten Betriebskonzept festgehalten sind. Dieses wurde gemeinsam mit der Kantonspolizei erarbeitet und enthält Aspekte, welche die Sicherheit sowohl in der Gaststätte wie auch in ihrer unmittelbaren Umgebung sowie das Verhalten der Gäste oder die Ausbildung des Personals betreffen. All diese Vorkehrungen laufen und lassen sich aufgrund neuer Feststellungen oder bei einem Wiederauftreten bestimmter Probleme, auf welche die Behörden hingewiesen hatten, weiterentwickeln. Die Möglichkeit für Inhaberinnen und Inhaber eines Patents B+, ihren nächtlichen Betrieb regelmässiger auf den Donnerstag auszudehnen, stellt ihre Bewilligung nicht in Frage. Allerdings rechtfertigt sie eine Anpassung des bestehenden Konzepts, gegebenenfalls mit der Festlegung neuer Anforderungen.

Auch für die Eröffnung einer Diskothek an einem bestimmten Ort war die vorgängige Ausstellung einer Baubewilligung erforderlich. Auch hier hat sich die Sicherheits- und Justizdirektion bemüht, in Bezug auf die Bewilligung und die Art der geplanten Gaststätte eine ganze Reihe von Bedingungen und Forderungen zu stellen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit durch den Betrieb nicht tangiert werden. Im Allgemeinen zahlen sich die Massnahmen und Anstrengungen, die mit den bezeichneten Verantwortlichen vereinbart wurden, aus. Die Verlängerung der Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens erfordert eine teilweise Überarbeitung des bestehenden Betriebskonzepts. Wie oben im Kommentar zur Änderung von Artikel 46 Abs. 2 erläutert, stellt der vereinbarte Betriebszeitraum nur eine Möglichkeit dar. Wenn die Betriebsführenden davon Gebrauch machen, wird dies keine wesentlichen Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben. Zudem wurden deren Bedürfnisse bereits mehrheitlich berücksichtigt und die Anwohnerinnen und

Anwohner werden im Gegenzug davon profitieren, dass die Nachtschwärmer erst frühmorgens in den öffentlichen Raum gelangen, wenn ihr Verhalten weniger störend ist.

Heute werden drei Gaststätten im Kanton mit einem Patent F für ein Nachtrestaurant betrieben. Da diese über eher klassische Betriebskonzepte verfügen und in der Agglomeration angesiedelt sind, ist es eher unwahrscheinlich, dass sich ihre Verantwortlichen für einen Übergang zur durchgehenden Restauration entscheiden werden. Aufgrund der erworbenen Rechte ist es jedoch gerechtfertigt, ihnen die Möglichkeit zu geben, die aktuellen Leistungen weiterhin mit dem Patent F anzubieten, da die neuen Betriebsbedingungen ihrer heutigen Tätigkeit trotz der Änderungen in keiner Weise widersprechen.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen. Die Ausstellung einiger zusätzlicher Patente F könnte höchstens zu einer leichten Erhöhung des Jahresertrags aus den Abgaben führen, die von den Patentinhabern erhoben werden.

Der Entwurf hat keinerlei Auswirkung auf das Personal. Die Aufgaben, die aus der Bearbeitung der neuen Dossiers entstehen, werden in die Pflichtenhefte der Personen aufgenommen, die bereits im Amt für Gewerbepolizei und in den anderen, am Verfahren beteiligten kantonalen Stellen tätig sind.

9. Aufgabenteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum

9.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er hat keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

9.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Der Entwurf steht sowohl im Einklang mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung als auch mit dem Europarecht.

9.3. Referendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

Loi modifiant la loi sur les établissements publics

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **952.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DSJ-227 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 952.1 (Loi sur les établissements publics (LEPu), du 24.9.1991) est modifié comme il suit:

Art. 10a (nouveau)

Service public de l'emploi

¹ Le Service public de l'emploi, par l'inspection du travail et la surveillance du marché du travail, veille à la protection des travailleurs et à la lutte contre le travail au noir dans les établissements publics.

² Il peut dans ce contexte ordonner la fermeture d'un établissement.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **952.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSJ-227 des Staatsrats vom 26. November 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 952.1 (Gesetz über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG), vom 24.9.1991) wird wie folgt geändert:

Art. 10a (neu)

Amt für den Arbeitsmarkt

¹ Das Amt für den Arbeitsmarkt sorgt mit dem Arbeitsinspektorat und der Arbeitsmarktüberwachung für den Schutz der Arbeitnehmenden und die Bekämpfung der Schwarzarbeit in den öffentlichen Gaststätten.

² Es kann in diesem Zusammenhang die Schliessung einer Gaststätte anordnen.

Art. 14 al. 1

¹ Toute personne exerçant une activité énumérée à l'article 2 al. 1 let. a, a^{bis}, a^{ter}, b ou c doit être au bénéfice de l'une des patentes suivantes:

F (modifié) Patente de restauration permanente;

Art. 16 al. 2 (modifié)

² La patente B+ complète la patente B; elle autorise une ouverture prolongée le jeudi, le vendredi et le samedi et donne le droit de proposer de manière régulière des animations culturelles ou des prestations culinaires nocturnes, aux conditions fixées par le règlement.

Art. 18 al. 1 (modifié)

¹ La patente D de discothèque ou de cabaret donne le droit d'organiser la danse dans un espace aménagé à cet effet, de mettre sur pied des spectacles, des concerts ou des attractions et de servir des mets et des boissons à consommer sur place.

Art. 20 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ La patente F de restauration permanente donne le droit de servir des mets et des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter.

² Elle est réservée à des établissements dont le concept d'exploitation est axé exclusivement sur des prestations culinaires et dont l'emplacement est adapté sous l'angle de la prévention des nuisances.

Art. 46 al. 1^{bis} (modifié), al. 2 (modifié), al. 6 (modifié)

^{1bis} Les établissements bénéficiant d'une patente B+ peuvent rester ouverts le jeudi, le vendredi et le samedi jusqu'à 3 heures du matin.

² Les établissements soumis à une patente D de discothèque ou de cabaret peuvent être ouverts de 16 heures à 6 heures du matin.

⁶ Les établissements soumis à la patente F de restauration permanente peuvent être ouverts de jour comme de nuit sans restriction d'horaire.

Art. 51 al. 3 (abrogé)

³ Abrogé

Art. 14 Abs. 1

¹ Jede Person, die eine in Artikel 2 Abs. 1 Bst. a, a^{bis}, a^{ter}, b oder c aufgezählte Tätigkeit ausübt, muss im Besitz eines der folgenden Patente sein:

F (geändert) Patent für durchgehende Restauration;

Art. 16 Abs. 2 (geändert)

² Das Patent B+ ergänzt das Patent B; es lässt am Donnerstag, Freitag und Samstag verlängerte Öffnungszeiten zu und berechtigt den Inhaber, unter den im Reglement festgelegten Bedingungen regelmässig kulturelle Veranstaltungen durchzuführen und in der Nacht kulinarische Leistungen anzubieten.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Patent D für eine Diskothek oder ein Kabarett berechtigt den Inhaber, einen für das Tanzen eingerichteten Raum bereitzustellen, Vorstellungen, Konzerte oder Darbietungen vorzuführen sowie Speisen und Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben.

Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Das Patent F für durchgehende Restauration berechtigt den Inhaber, Speisen und Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben sowie solche zum Mitnehmen zu verkaufen.

² Es bleibt Betrieben vorbehalten, deren Betriebskonzept ausschliesslich auf kulinarische Leistungen ausgerichtet ist und deren Standort geeignet ist, Lärmbelästigungen vorzubeugen.

Art. 46 Abs. 1^{bis} (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 6 (geändert)

^{1bis} Die Betriebe mit einem Patent B+ dürfen am Donnerstag, Freitag und Samstag bis 3 Uhr geöffnet bleiben.

² Die Betriebe mit einem Patent D für eine Diskothek oder ein Kabarett dürfen von 16 Uhr bis 6 Uhr geöffnet werden.

⁶ Die Betriebe mit einem Patent F für durchgehende Restauration dürfen tagsüber und nachts ohne Einschränkung geöffnet werden.

Art. 51 Abs. 3 (aufgehoben)

³ Aufgehoben

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Dispositions transitoires

—

1. Les titulaires d'une patente B+ au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient de l'extension de l'ouverture prolongée au jeudi sans obligation d'engager une procédure de permis de construire complémentaire. Ils soumettent toutefois au préfet pour approbation, dans un délai d'un mois à compter de cette date, un concept d'exploitation adapté aux nouvelles conditions.
2. Les titulaires d'une patente D de discothèque au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient de l'extension d'horaire à 6 heures du matin sans obligation d'engager une procédure de permis de construire complémentaire. Ils soumettent toutefois à la Direction pour approbation, dans un délai d'un mois à compter de cette date, un concept d'exploitation adapté aux nouvelles conditions.
3. Les titulaires d'une patente F de restaurant de nuit au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi deviennent automatiquement titulaires d'une patente F de restauration permanente.

Dispositions finales

—

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmungen

—

1. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent B+ verfügen, kommen ohne Verpflichtung zu einem zusätzlichen Baubewilligungsverfahren in den Genuss der Erweiterung der verlängerten Öffnungszeit auf Donnerstag. Sie legen jedoch dem Oberamtmann innert einem Monat ab dem Inkrafttreten ein Betriebskonzept, das an die neuen Bedingungen angepasst ist, zur Genehmigung vor.
2. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent D für eine Diskothek verfügen, kommen ohne Verpflichtung zu einem zusätzlichen Baubewilligungsverfahren in den Genuss der Verlängerung der Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens. Sie legen jedoch der Direktion innert einem Monat ab dem Inkrafttreten ein Betriebskonzept, das an die neuen Bedingungen angepasst ist, zur Genehmigung vor.
3. Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes über ein Patent F für ein Nachtrestaurant verfügen, werden automatisch zu Inhaberinnen und Inhabern eines Patents F für durchgehende Restauration.

Schlussbestimmungen

—

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSJ-227

Projet de loi:
Modification de la loi sur les établissements publics

Propositions de la Commission ordinaire CO-2019-019

Présidence : Roland Mesot

Membres : Romain Collaud, Bertrand Morel, Elias Moussa, Chantal Müller, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Roger Schuwey, Stéphane Sudan, Dominique Zamofing

Entrée en matière

La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 16 al. 1

¹ La patente B donne le droit de servir des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter. Pour les établissements avec restauration, elle donne en outre le droit de servir des mets à consommer sur place ainsi que de les vendre à emporter. Elle permet à titre exceptionnel des animations ~~de nature musicale ou des retransmissions sportives ou culturelles sur écran.~~

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSJ-227

Gesetzentwurf:
Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-019

Präsidium: Roland Mesot

Mitglieder: Romain Collaud, Bertrand Morel, Elias Moussa, Chantal Müller, Cédric Péclard, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Roger Schuwey, Stéphane Sudan, Dominique Zamofing

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 16 Abs. 1

A1

¹ Das Patent B berechtigt den Inhaber, Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben und solche zum Mitnehmen zu verkaufen. Für Restaurationsbetriebe berechtigt es den Inhaber ausserdem, Speisen, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, abzugeben und solche zum Mitnehmen zu verkaufen. Sein Inhaber darf ausnahmsweise ~~Veranstaltungen musikalischer Art oder Übertragungen von Sportereignissen oder kulturellen Ereignissen auf einer Leinwand durchführen.~~

Art. 16 al. 2

² La patente B+ complète la patente B; elle autorise une ouverture prolongée le jeudi, le vendredi et le samedi et donne le droit de proposer de manière régulière des animations ~~culturelles~~ ou et des prestations culinaires nocturnes, aux conditions fixées par le règlement.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (un membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 46 al. 1

1 Les établissements soumis aux patentes A, B, C, I et K peuvent être ouverts dès 6 heures du matin. Ils doivent être fermés au plus tard à 24 heures 1 heure du matin.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Art. 16 Abs. 2

A2 ² Das Patent B+ ergänzt das Patent B; es lässt am Donnerstag, Freitag und Samstag verlängerte Öffnungszeiten zu und berechtigt den Inhaber, unter den im Reglement festgelegten Bedingungen regelmässig ~~kulturelle~~ Veranstaltungen durchzuführen und in der Nacht kulinarische Leistungen anzubieten.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 46 Abs. 1

A90 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions (un membre absent).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions (un membre absent).

La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A90 obtiennent chacune 4 voix ; il y a 2 abstentions (un membre absent). Le président tranche en faveur de la proposition du Conseil d'Etat.

Erste Lesung

A1
CE

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

A2
CE

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

CE
A90

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats und Antrag A90 erhalten je 4 Stimmen; es gibt 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend). Der Präsident entscheidet zugunsten der ursprünglichen Fassung des Staatsrats.

Le 15 janvier 2020

Den 15. Januar 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Morel Bertrand / Collomb Eric

2019-GC-220

Introduction d'une disposition transitoire dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions en relation avec l'adoption du nouveau plan directeur cantonal

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2019, les députés Bertrand Morel et Eric Collomb, ont déposé, avec douze cosignataires, une motion demandant d'introduire dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) une disposition transitoire prévoyant que les révisions générales et modifications de plans d'aménagement local (PAL) mises à l'enquête publique avant l'adoption du plan directeur cantonal par le Conseil d'Etat, le 2 octobre 2018, soient traitées sur la base de l'ancien plan directeur cantonal. Les députés se réfèrent à l'arrêt du 3 septembre 2019 par lequel le Tribunal cantonal a annulé la décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) approuvant la révision générale du PAL de la commune d'Avry, en considérant que, selon le prescrit de l'article 18 al. 1 LATEC, les autorités cantonales et communales étaient liées par le contenu du plan directeur cantonal dès la date de son adoption par le Conseil d'Etat et que, par conséquent, toute décision d'approbation des PAL rendue par la DAEC après le 2 octobre 2018 devait se baser sur le nouveau plan directeur cantonal. Cette décision a eu pour effet de casser la pratique de la DAEC qui avait informé les communes qu'elle traiterait les PAL mis à l'enquête publique avant le 2 octobre 2018 sur la base de l'ancien plan directeur cantonal, ce qu'elle a fait jusqu'à l'été 2019. Constatant que cette décision du Tribunal cantonal a pour effet de geler du moins partiellement le traitement de plusieurs dizaines de dossiers de révision générale de PAL en cours d'examen auprès de la DAEC, en pouvant ainsi mettre à néant le travail que les communes concernées ont débuté il y a déjà de nombreuses années, les députés estiment qu'il convient d'ancrer la pratique suivie par la DAEC et soutenue par le Conseil d'Etat par l'ajout d'une disposition transitoire dans la LATEC permettant au canton de sortir d'une impasse extrêmement préjudiciable pour les communes et les particuliers, touchés par le gel de toute urbanisation pour une période indéterminée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Même s'il reconnaît avec les motionnaires que la décision du Tribunal cantonal a mis le canton et les communes dans une situation extrêmement délicate, en remettant en question de nombreuses mises en zone à bâtir et mesures de densification qui avaient été adoptées par les communes avant le 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat tient à souligner au préalable, comme il l'a déjà fait dans le cadre de sa réponse à la question Cédric Péclard (2019-CE-225), que cette décision n'a pas pour effet de geler le traitement des dossiers de PAL des communes concernées.

A la suite de la communication de l'arrêt du Tribunal cantonal du 3 septembre 2019, la DAEC a immédiatement chargé le Service des constructions et de l'aménagement de rédiger pour chaque commune concernée une pré-analyse faisant état des conséquences concrètes d'une application du nouveau plan directeur cantonal sur leur dossier de révision du PAL. La majeure partie de ces pré-analyses ont d'ores et déjà été communiquées aux communes. Le solde sera transmis avant la fin janvier 2020. D'ici la fin février 2020, la DAEC aura rencontré toutes les communes qui souhaitent avoir avec elle une discussion sur les suites à donner à leur dossier de révision. En parallèle, l'instruction des dossiers se poursuit. Les communes ont la possibilité de transmettre au canton des dossiers d'examen préalable de leur PAL ou de transmettre les modifications nécessaires en vue de remplir les conditions d'approbation fixées par le canton. Pour les communes qui le souhaitent, des décisions d'approbation sont rendues en se basant sur la teneur du nouveau plan directeur cantonal sans attendre l'issue du recours au Tribunal fédéral. Il faut relever à cet égard que plusieurs communes ont déjà demandé à la DAEC de suivre cette dernière option.

S'agissant de l'opportunité de modifier la LATeC pour introduire un régime transitoire afin de permettre l'application de l'ancien plan directeur cantonal aux PAL qui avaient été mis à l'enquête publique avant l'adoption du nouveau plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a déjà indiqué dans sa réponse à la question du député Péclard, après une analyse interne et consultation d'un expert juridique externe à l'administration, qu'une telle modification ne serait probablement pas admissible sous l'angle juridique et que, dans tous les cas, elle serait impraticable, notamment en relation avec l'application directe des règles de droit fédéral entrées en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014 (révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire LAT).

Les motifs de cet avis exprimé initialement de manière succincte sont développés ci-après.

Le Conseil d'Etat estime qu'une prise en considération de la présente motion tendant à modifier l'article 18 al. 1 LATeC serait malvenue, voire contreproductive, pour défendre la position des communes et ce, quelle que soit l'issue du recours en matière de droit public déposé conjointement par le Conseil d'Etat et la DAEC auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt du Tribunal cantonal.

Dans ce recours, le canton conteste notamment que l'article 18 al. 1 LATeC fait obstacle à la décision de la DAEC d'analyser les PAL mis à l'enquête publique avant le 2 octobre 2018 sous l'angle de l'ancien plan directeur cantonal. Dans la mesure où le plan directeur cantonal est un instrument qui définit la politique du canton dont la mise en œuvre est de la compétence du Conseil d'Etat, celui-ci devait se voir reconnaître la marge d'appréciation nécessaire pour définir, par le biais de la DAEC, un régime transitoire concernant le plan directeur cantonal applicable aux PAL déposés auprès de l'administration cantonale pour examen final – notamment pour éviter de devoir demander à de nombreuses communes de revoir en toute fin de course des travaux entrepris souvent depuis de longues années. L'approche stricte choisie par le Tribunal cantonal dans son arrêt ignore la réalité de la mise en œuvre dans le temps de la planification du territoire au niveau des différentes autorités qui en sont responsables et doivent à ce titre conserver une certaine liberté d'appréciation. Le Conseil d'Etat estime par conséquent que l'interprétation faite par la DAEC de l'article 18 al. 1 LATeC est défendable d'un point de vue juridique.

Compte tenu de l'argumentation développée dans le recours auprès du Tribunal fédéral, il serait contradictoire de modifier cet article ou d'introduire une disposition transitoire dans le sens demandé par les motionnaires. L'acceptation de la motion reviendrait en quelque sorte à prendre acte de la décision du Tribunal cantonal alors que celle-ci est contestée par le canton auprès du

Tribunal fédéral. Par ailleurs, si le Tribunal fédéral décidait d'admettre ce recours, en considérant que la pratique de la DAEC est admissible, la nécessité d'introduire dans la LATeC un régime transitoire deviendrait alors sans objet.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat soutient que la modification légale demandée par les motionnaires serait de toute manière malvenue, même si le Tribunal fédéral déclarait irrecevable le recours du canton ou le rejetait en jugeant non fondé l'argumentation développée par le canton en relation avec l'article 18 al. 1 LATeC.

C'est une chose d'interpréter une disposition légale en vigueur, comme l'a fait la DAEC dès la fin 2017 (après consultation de l'Office fédéral du développement territorial/ODT et sans contestation de ce dernier sur les plus de 20 plans d'aménagement local qui lui ont été soumis et qui ont été traités selon l'ancien droit) afin de mettre en place une pratique raisonnable tenant compte du contexte particulier dans lequel se trouvaient le canton de Fribourg et les communes. C'en est une autre d'introduire dans la LATeC une disposition légale pour ancrer dans la loi une pratique qui vient d'être remise en cause par le Tribunal cantonal.

En premier lieu se pose le problème de l'admissibilité d'une telle disposition transitoire par rapport à sa compatibilité avec le principe de la non-rétroactivité des lois. Une loi déploie un effet rétroactif lorsqu'elle attache des conséquences juridiques à des faits antérieurs à son entrée en vigueur. Un tel effet n'est en principe pas admis, même s'il ne peut être totalement exclu (concernant les conditions strictes auxquelles la rétroactivité d'une loi peut être admise, voir notamment Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, n. 376 ss, Moor/Flückiger/Martenet, *Droit administratif I*, 2012, 2.4.3). En l'occurrence, on peut affirmer qu'une règle permettant à la DAEC d'approuver, après l'adoption du nouveau plan directeur cantonal le 2 octobre 2018, certains PAL sur la base de l'ancien plan directeur cantonal serait rétroactive au sens propre du terme, dès lors qu'elle attacherait des effets juridiques à un fait ponctuel (la date de la décision d'adoption du PAL par les communes) intervenu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle règle. A priori, aucun cas exceptionnel permettant à une loi de rétroagir ne pourrait être établi dans les circonstances actuelles. Par conséquent, une telle norme, pour autant qu'elle puisse entrer en vigueur, risquerait fortement d'être invalidée par les instances judiciaires si un recourant invoquait le principe de non-rétroactivité des lois.

Même si l'on considérait que les conditions pour admettre l'effet rétroactif de la disposition transitoire souhaitée étaient remplies, ce qui paraît peu probable, le Conseil d'Etat estime qu'une telle disposition conduirait dans le traitement des dossiers à d'énormes difficultés qui relativiseraient, voire anéantiraient son utilité pratique. En effet, si une nouvelle version de l'article 18 al. 1 LATeC pouvait repousser la prise d'effet du nouveau plan directeur cantonal adopté le 2 octobre 2018, elle ne pourrait pas repousser l'applicabilité des règles de droit fédéral entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014, comme l'a d'ailleurs affirmé le Tribunal cantonal dans sa décision du 3 septembre 2019.

Les futures décisions d'approbation de la DAEC pourraient donc être contestées tant par des particuliers que par l'ODT en faisant valoir que les PAL en cause mettent en œuvre un ancien plan directeur cantonal non conforme au droit fédéral (si l'on se réfère à l'art. 8a LAT) et ne respectant pas les règles et principes qui s'appliquent au classement en zone à bâtir (art. 15 s. LAT), en particulier celle de la priorité donnée à l'utilisation des réserves de terrains non construits et des mesures de densification avant de pouvoir envisager des extensions de la zone à bâtir (art. 1 al. 2

let. a^{bis} et 3 al. 3 let. a^{bis} et 15 al. 4 let. b LAT). Ainsi, des PAL conformes à un ancien plan directeur cantonal, considéré sur certains points comme étant non conformes à la LAT, pourraient souvent être jugés par les instances judiciaires comme étant eux-mêmes non conformes à la LAT.

Au vu de ce qui précède, et indépendamment du principe de non-rétroactivité des lois, il est à craindre que la modification de la LATeC demandée ne pourrait déployer aucun effet concret dans la mesure où, en cas de rejet par le Tribunal fédéral du recours de droit public déposé par le canton, toutes les décisions prises par la DAEC après l'approbation par le Conseil fédéral du nouveau plan directeur cantonal, le 1^{er} mai 2019, seraient susceptibles d'être attaquées par les particuliers, mais aussi par l'ODT, en raison de leur non-conformité avec le droit fédéral, s'agissant en particulier des nouvelles mises en zone à bâtir adoptées par les communes avant la date d'adoption du nouveau plan directeur cantonal le 2 octobre 2018.

Ainsi, malgré la teneur du recours de droit public déposé par le canton, qui demande la possibilité d'appliquer l'ancien plan directeur cantonal aux PAL adoptés avant cette date, le Conseil d'Etat considère que, dans l'attente de la décision du Tribunal fédéral, il n'est pas opportun d'entreprendre une modification légale dont la validité juridique serait douteuse et qui n'apporterait aucune sécurité juridique supplémentaire par rapport à la situation actuelle. Comme relevé en début de réponse, cette situation, bien que délicate et incertaine, n'empêche pas la DAEC et les communes de poursuivre le traitement des dossiers en cours d'approbation, respectivement, les travaux de planification locale afin de trouver des solutions pragmatiques dans le respect du cadre légal en vigueur permettant un développement raisonnable et cohérent de l'urbanisation du canton.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

28 janvier 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Morel Bertrand / Collomb Eric

2019-GC-220

Einführung einer Übergangsbestimmung im Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 in Verbindung mit der Annahme des neuen kantonalen Richtplans

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 20. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Bertrand Morel und Eric Collomb zusammen mit zwölf Mitunterzeichnenden die Einführung einer Übergangsbestimmung im Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG), mit der festgeschrieben wird, dass die Gesamtrevisionen und Änderungen von Ortsplänen (OP), die vor der Annahme durch den Staatsrat am 2. Oktober 2018 des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt wurden, auf der Grundlage des alten kantonalen Richtplans behandelt werden. In ihrer Begründung führen die Verfasser der Motion den Entscheid vom 3. September 2019 an, mit dem das Kantonsgericht die Verfügung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zur Genehmigung der OP-Gesamtrevision der Gemeinde Avry kassierte. Das Kantonsgericht war nämlich der Ansicht, dass die RUBD bei der Prüfung des fraglichen OP-Dossiers direkt die Regeln des neuen kantonalen Richtplans hätte anwenden müssen, weil der neue kantonale Richtplan gemäss Artikel 18 Abs. 1 RPBG ab Annahme durch den Staatsrat für die Kantons- und Gemeindebehörden verbindlich sei, sodass die RUBD nach dem 2. Oktober 2018 alle ihre Genehmigungsverfügungen für OP auf den neuen kantonalen Richtplan stützen müsse. Damit gebot das Kantonsgericht der Praxis der RUBD Einhalt, die darin bestand, die OP-Dossiers, die vor dem 2. Oktober 2018 öffentlich aufgelegt worden waren, gemäss dem altem kantonalen Richtplan zu behandeln. Diese Praxis war den Gemeinden kommuniziert worden und hatte bis Sommer 2019 Bestand. Weil der Kantonsgerichtsentscheid mehrere Duzend Dossiers zu OP-Gesamtrevisionen, die bei der RUBD in Behandlung sind, zumindest teilweise auf Eis legt und so die langjährigen Planungsarbeiten der betroffenen Gemeinden zunichtemacht, setzen sich die Motionäre dafür ein, dass die vom Staatsrat gutgeheissene Praxis der RUBD durch eine Übergangsbestimmung im RPBG verankert wird. Dies gibt dem Kanton einen Ausweg aus dieser festgefahrenen Situation, die für die Gemeinden und Privaten, die von diesem Siedlungsstopp auf unbestimmte Zeit betroffen sind, äusserst schädlich ist.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat anerkennt, dass das Kantonsgericht mit seinem Entscheid den Kanton und die Gemeinden in eine äusserst heikle Lage gebracht hat, weil damit zahlreiche Einzonungen und Verdichtungsmassnahmen, welche die Gemeinden vor dem 2. Oktober 2018 beschlossen haben, in Frage gestellt werden. Gleichzeitig betont er wie schon in seiner Antwort auf die Anfrage von Grossrat Cédric Péclard (2019-CE-225), dass die Behandlung der Dossiers der Ortspläne (OP) auch nach dem Entscheid des Kantonsgerichts weitergehen kann.

Nach dem Vorliegen des Kantonsgerichtsentscheids vom 3. September 2019 wies die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) das Bau- und Raumplanungsamt unverzüglich an, für jede betroffene Gemeinde eine Voranalyse zu erstellen, in der die konkreten Folgen einer Anwendung des neuen kantonalen Richtplans für das entsprechende OP-Revisionsdossier dargelegt werden. Die Mehrheit dieser Voranalysen wurde den betroffenen Gemeinden bereits kommuniziert. Die noch ausstehenden Voranalysen werden vor Ende Januar 2020 übermittelt werden. Bis Ende Februar 2020 wird die RUBD mit allen Gemeinden, die dies wünschen, über das weitere Vorgehen diskutiert haben. Parallel dazu geht die Prüfung der Dossiers weiter. Die Gemeinden können weiterhin dem Kanton Vorprüfungs dossiers zu ihrem OP oder Änderungen zur Erfüllung der vom Kanton festgelegten Genehmigungsbedingungen unterbreiten. Auf Wunsch der Gemeinde wird eine Genehmigungsverfügung auf der Grundlage des neuen KantRP erlassen, ohne den Entscheid des Bundesgerichts abzuwarten. Mehrere Gemeinden haben sich bereits dafür entschieden.

Zur Zweckmässigkeit, eine Übergangsbestimmung im Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) einzuführen, um zu erreichen, dass die OP-Dossiers, die vor der Annahme durch den Staatsrat des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt wurden, nach dem alten kantonalen Richtplan beurteilt werden, hat sich der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Anfrage Péclard geäussert. Darin hielt er fest, dass er nach einer verwaltungsinternen Analyse und dem Beizug eines externen Rechtsexperten zu folgendem Schluss kam: Eine solche Änderung wäre aus rechtlicher Sicht wahrscheinlich nicht zulässig und könnte angesichts der Regelungen, die am 1. Mai 2014 mit der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) eingeführt wurden und direkt anwendbar sind, in der Praxis so oder so nicht zur Anwendung gelangen.

Die Gründe dafür folgen weiter unten.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass eine Annahme der hier behandelten Motion und die Änderung von Artikel 18 Abs. 1 RPBG nicht zielführend oder gar kontraproduktiv wäre, um die Position der Gemeinden zu verteidigen, und zwar unabhängig davon, ob die staatsrechtliche Beschwerde, die der Staatsrat und die RUBD gegen den Kantonsgerichtsentscheid beim Bundesgericht eingereicht haben, erfolgreich ist oder nicht.

In seiner Beschwerde bestreitet der Staat namentlich, dass Artikel 18 Abs. 1 RPBG der RUBD untersagt, die OP, die vor dem 2. Oktober 2018 öffentlich aufgelegt wurden, gestützt auf dem alten kantonalen Richtplan zu beurteilen. Weil der kantonale Richtplan ein Instrument ist, das die Politik des Kantons definiert, deren Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich des Staatsrats fällt, ist ihm der nötige Ermessensspielraum zu gewähren, damit er über die RUBD eine Übergangsregelung für die Anwendung des KantRP für die OP, die der Kantonsverwaltung zur Schlussprüfung vorgelegt werden, definieren kann. Bei einem abrupten Wechsel der anwendbaren Normen nähme man namentlich in Kauf, dass die Gemeinden nach mehrjähriger Arbeit und kurz vor der Ziellinie im Verfahren zurückgeworfen würden und ihre Dossiers überarbeiten müssten. Mit seiner strikten Auslegung lässt das Kantonsgericht in seinem Entscheid ausser Acht, dass die Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen zeitlich gestaffelt erfolgt und dass die verschiedenen Behörden, die auf ihrer jeweiligen Stufe für die Raumplanung verantwortlich sind, deshalb einen gewissen Ermessungsspielraum behalten müssen. Nach Meinung des Staatsrats ist die Auslegung der RUBD von Artikel 18 Abs. 1 RPBG deshalb aus juristischer Sicht absolut vertretbar.

Angesichts der in der staatsrechtlichen Beschwerde entwickelten Argumentation wäre es somit unstimmg, diesen Artikel zu ändern oder eine Übergangsbestimmung in dem von den Motionären gewünschten Sinne einzuführen. Die Annahme der Motion käme gewissermassen einer Beipflichtung zum Entscheid des Kantonsgerichts gleich, während der Entscheid gleichzeitig vom Staat vor dem Bundesgericht angefochten wird. Sollte das Bundesgericht die Beschwerde zulassen, weil es die Praxis der RUBD für zulässig hält, würde die Notwendigkeit, eine Übergangsregelung im RPBG einzuführen, zudem gegenstandslos werden.

Davon abgesehen ist die von den Motionären verlangte Gesetzesänderung aus Sicht des Staatsrats auch dann nicht angezeigt, sollte das Bundesgericht die Beschwerde für unzulässig erklären oder sie zurückweisen, weil es die Argumente des Staats in Bezug auf Artikel 18 Abs. 1 RPBG als nicht stichhaltig betrachtet.

Es ist eine Sache, eine geltende Rechtsvorschrift auszulegen, wie es die RUBD ab Ende 2017 getan hat (nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE und ohne dass das Bundesamt diese Auslegung bei den mehr als 20 bei ihr eingereichten und nach altem Recht behandelten Ortspläne je beanstandet hätte), um eine vernünftige Praxis zu etablieren, die den besonderen Kontext berücksichtigt, in dem sich der Kanton Freiburg und die Gemeinden befanden. Es ist etwas anderes, eine Bestimmung in das RPBG einzuführen, um eine Praxis gesetzlich zu verankern, die vom Kantonsgericht mit seinem Entscheid für unzulässig erklärt wurde.

Als Erstes stellt sich die Frage der Zulässigkeit einer solchen Übergangsbestimmung mit Blick auf das Rückwirkungsverbot. Eine Rückwirkung liegt vor, wenn ein Erlass bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat. Eine solche Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig, auch wenn sie nicht vollständig auszuschliessen ist (betreffend die strikten Bedingungen, unter denen eine Rückwirkung zulässig sein kann, siehe z. B. Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, Rz. 376 ff. und Pierre Moor/Flückiger/Martenet, *Droit administratif I*, 2012, 2.4.3). Eine gesetzliche Bestimmung aber, die es der RUBD erlaubte, bestimmte OP nach der Annahme des neuen kantonalen Richtplans am 2. Oktober 2018 gestützt auf den alten kantonalen Richtplan zu genehmigen, entfaltete eine echte Rückwirkung, weil sie an ein punktuell Ereignis (Datum der Annahme des OP durch die Gemeinde) anknüpfte, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat. A priori kann unter den gegenwärtigen Umständen kein Sonderfall angeführt werden, mit dem eine Rückwirkung begründet werden könnte. Das heisst auch, dass eine solche rechtliche Norm, soweit sie in Kraft treten könnte, mit grosser Wahrscheinlichkeit von den gerichtlichen Instanzen für ungültig erklärt würde, sollte sie in einer Beschwerde gestützt auf das Verbot der Rückwirkung angefochten werden.

Selbst wenn die Bedingungen für eine Rückwirkung der von den Motionären gewünschten Übergangsbestimmung erfüllt wären, was wie bereits erwähnt eine äusserst unwahrscheinliche Hypothese ist, erschwerte eine solche Bestimmung nach Ansicht des Staatsrats die Behandlung der Dossiers in hohem Mass, wodurch der praktische Nutzen der Bestimmung stark eingeschränkt oder gänzlich vernichtet würde; denn selbst wenn der Zeitpunkt der Anwendbarkeit des am 2. Oktober 2018 angenommenen neuen kantonalen Richtplans mit einer Änderung von Artikel 18 Abs. 1 RPBG nach hinten verschoben würde, blieben die bundesrechtlichen Bestimmungen, die seit dem 1. Mai 2014 in Kraft sind, unverändert ab demselben Zeitpunkt anwendbar, was auch das Kantonsgericht in seinem Entscheid vom 3. September 2019 unterstrichen hat.

Die künftigen Genehmigungsverfügungen der RUBD könnten somit von Privaten wie auch vom ARE angefochten werden, weil der betroffene OP einen alten kantonalen Richtplan umsetzt, der nicht dem Bundesrecht entspricht (Art. 8a RPG) und die Regeln und Grundsätze für Einzonungen (Art. 15 f. RPG), wonach namentlich zuerst brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen in Bauzonen und die Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche genutzt werden müssen, bevor Land neu einer Bauzone zugewiesen wird (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis}, 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 15 Abs. 4 Bst. b RPG), nicht einhält. Ortspläne, die dem alten kantonalen Richtplan, der das RPG in gewissen Punkten nicht einhält, entsprechen, könnten in der Folge ebenfalls als nicht konform zum RPG beurteilt werden.

Vor diesem Hintergrund und unabhängig vom Grundsatz des Rückwirkungsverbots von Gesetzen ist zu befürchten, dass die beantragte Änderung des RPBG keine konkrete Wirkung entfalten könnte, da im Falle einer Ablehnung der vom Staat einreichten staatsrechtlichen Beschwerde durch das Bundesgericht alle Entscheidungen der RUBD nach der bundesrätlichen Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans vom 1. Mai 2019 von Privatpersonen, aber auch vom ARE angefochten werden könnten, weil sie nicht mit dem Bundesrecht übereinstimmen, insbesondere im Hinblick auf die neuen Bauzonen, die von den Gemeinden vor der Annahme am 2. Oktober 2018 des neuen kantonalen Richtplans beschlossen wurden.

So ist der Staatsrat trotz des Inhalts seiner staatsrechtlichen Beschwerde, welche die Anwendung des alten kantonalen Richtplans auf die vor diesem Datum angenommenen OP verteidigt, der Auffassung, dass es bis zur Entscheidung des Bundesgerichts nicht angebracht ist, eine Rechtsänderung vorzunehmen, deren Rechtsgültigkeit zweifelhaft wäre und die keine zusätzliche Rechtssicherheit gegenüber der heutigen Situation schaffen würde. Wie zu Beginn der Antwort erwähnt, hindert diese Situation, obwohl sie heikel und mit Unsicherheiten behaftet ist, die RUBD und die Gemeinden nicht daran, die Dossiers im Rahmen der Genehmigung bzw. der lokalen Planungsarbeiten weiter zu bearbeiten, um pragmatische Lösungen unter Einhaltung des geltenden Rechtsrahmens zu finden, die eine vernünftige und kohärente Siedlungsentwicklung des Kantons ermöglichen.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat die Motion zur Ablehnung vor.

28. Januar 2020



Message 2019-DAEC-158

16 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement de **32 000 000 de francs** pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit du trafic routier pour la période 2019–2022. Ce message et le projet de décret s'inscrivent dans le prolongement des trois décrets relatifs au même thème pour les années 2008 à 2011, 2012 à 2015 et 2016 à 2018, acceptés par le Grand Conseil le 2 septembre 2008 (message n° 74 du 27 mai 2008), le 9 septembre 2011 (message n° 256 du 31 mai 2011) et le 19 novembre 2015 (message n° 130 du 6 octobre 2015). Ces messages contiennent un grand nombre d'indications concernant la protection contre le bruit routier et seuls les éléments déterminants ou nouveaux sont repris ci-après.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Généralités	1
2. Travaux entrepris	4
3. Les travaux à entreprendre	4
4. Aspects financiers	5
5. Montant du crédit demandé	5
6. Autres aspects	5
7. Conclusion	5

1. Généralités

1.1. Problématique

Les routes représentent la cause principale de l'exposition au bruit à laquelle la population est soumise. Les effets du bruit sur la santé tiennent en des lésions des organes de l'audition, des troubles de la communication, des perturbations du sommeil, des effets cardio-vasculaires et physiologiques et des troubles psychiques.

1.2. Bases légales

La protection contre le bruit, en particulier l'assainissement des routes, est réglée au plan fédéral par la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB). En particulier, l'annexe 3 OPB détermine les valeurs limites d'exposition au bruit routier en fonction du degré de sensibilité des zones d'affectation. On distingue les valeurs

de planification, les valeurs limites d'immission (VLI) et les valeurs d'alarme (VA).

Le 17 mars 2009, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OEOPB) qui précise les modalités d'application de l'OPB, ainsi que l'attribution des compétences et des tâches des autorités cantonales chargées de l'application de la législation en matière de protection contre le bruit.

1.3. Objectif

L'objectif du présent décret est de poursuivre les travaux de protection des riverains des routes cantonales contre le bruit dû au trafic routier, de sorte à respecter l'obligation de l'Etat propriétaire selon la législation fédérale d'assainir ses routes.

1.4. Démarche du canton de Fribourg

La Confédération a subventionné les études et travaux de protection contre le bruit routier des réseaux cantonal et communal par le biais de conventions-programme conclues avec les cantons pour les trois périodes:

- > 2008–2011: première convention-programme (6 millions part cantonale + 1,2 million subvention fédérale = 7,2 millions de francs)
- > 2012–2015: deuxième convention-programme (26 millions part cantonale + 6 millions subvention fédérale = 32 millions de francs)
- > 2016–2018: troisième convention-programme (32 millions part cantonale + 8 millions subvention fédérale = 40 millions de francs).

Selon l'article 17 de l'OPB, les cantons et les communes devaient réaliser l'ensemble des travaux d'assainissement contre le bruit routier jusqu'au 31 mars 2018. Ce délai est échu mais l'obligation demeure. Le droit aux subventions fédérales, article 21 de l'OPB, était conditionné au respect du délai d'assainir, mais il a été prolongé au 22 décembre 2022 suite à une motion du conseiller aux Etats Filippo Lombardi.

La prolongation du droit aux subventions fédérales n'a pas abouti à une quatrième convention-programme, mais a permis de prolonger la troisième par un avenant. Le solde de 35 millions de francs de subventions fédérales qui restait à disposition pour l'ensemble des cantons jusqu'à 2022 a été réparti entre les cantons qui ont tenu leur engagement en terme d'avancement dans la protection contre le bruit routier. Selon décision de la Confédération en septembre 2019, sur les 35 millions à disposition, le canton de Fribourg a obtenu 4 millions supplémentaires dont 365 000 francs pour les communes, ce qui, additionnés aux 32 millions de part cantonale (selon la présente proposition) permet d'investir 35 635 000 francs pour la lutte contre le bruit routier des routes cantonales pour la période 2019–2022. Le canton de Fribourg est l'un des cantons qui a bénéficié d'une part importante du fait de son engagement pour les mesures d'assainissement à la source par le biais de revêtements phonoabsorbants.

Le 2 septembre 2008, le 9 septembre 2011 et le 19 novembre 2015, le Grand Conseil a accepté les décrets relatifs à l'octroi des trois premiers crédits d'engagement, d'un montant total de la part cantonale de 64 000 000 de francs pour l'assainissement au bruit des routes cantonales. Ces crédits d'engagement étaient liés aux trois premières conventions-programme (2008–2011, 2012–2015 et 2016–2018) et prévoyaient un montant brut des études et des travaux s'élevant à 79 200 000 francs (64 millions + 15,2 millions de subventions fédérales).

Le présent décret concerne la part cantonale au financement des travaux sur les routes cantonales dans le contexte du complément de la troisième convention-programme.

1.5. Délais

Le délai fixé par la Confédération pour l'assainissement des routes était fixé initialement au 31 mars 2002. En 2004, il a été reporté au 31 mars 2015 pour les routes nationales et au 31 mars 2018 pour les autres routes.

Ce délai étant échu, l'obligation de réaliser les assainissements reste de mise. Il règne une incertitude sur le contexte légal. Les personnes exposées à un bruit excessif pourraient tenter une action en dommages-intérêts contre le responsable du bruit (en principe, le propriétaire de la route) à certaines conditions précisées par la jurisprudence. Le Conseil fédéral pourrait proposer de remplacer ces conditions jurisprudentielles par une réglementation légale (i. e. une compensation financière automatique aux propriétaires versée par les cantons et/ou les communes pour les moins-values des biens-fonds). Toutefois, cette révision engendrerait des coûts jugés excessifs pour les collectivités locales et diminuerait leur capacité à prendre des mesures réduisant le bruit excessif. Les deniers publics devraient plutôt servir à financer des mesures concrètes de limitation du bruit à la source ou sur le chemin de propagation. C'est dans ce sens que l'ancien conseiller national Guillaume Barazzone a déposé un postulat (n° 14.3161) demandant au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de présenter au Parlement fédéral un nouveau plan de mesures permettant de réduire la formation et la propagation du bruit excessif, mesures qui viendraient compléter celles prévues actuellement dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB).

1.6. Processus d'assainissement et standards

L'assainissement du bruit routier d'un tronçon de route cantonale comprend les phases suivantes:

- > **état de la situation:** établissement d'un cadastre de bruit basé sur l'application d'un modèle de calcul et de prévision des émissions sonores, complété çà et là par des mesures in situ
- > **fixation des priorités** d'intervention: élaboration de programmes d'assainissement (voir chapitre 1.7 ci-dessous)
- > **définition des mesures:** réalisation de projets d'assainissement (voir chapitre 1.8 ci-dessous)
- > **réalisation des mesures.**

Les standards pour la définition des mesures d'assainissement (notamment horizon temporel de planification, analyse de la proportionnalité de la mesure) sont décrits dans les directives de la Confédération, en particulier dans le Manuel du bruit routier.

1.7. Priorisation d'interventions

La méthode retenue par notre canton pour la détermination des priorités d'assainissement est la suivante:

- > Pour chaque tronçon de route, l'on détermine le nombre d'appartements pour lesquels la VLI est dépassée. Il y est ajouté deux fois le nombre d'appartements pour lesquels la VA est dépassée.
- > L'indice de priorité est fonction de la somme de ces deux nombres. Ainsi, les secteurs de route pour lesquels l'indice de priorité est le plus élevé se trouvent en tête de liste des priorités.
- > Les travaux sont entrepris autant que possible dans le respect de ces priorités. Celles-ci sont ajustées au fur et à mesure de l'actualisation du cadastre. Il est de plus tenu compte de la possible synergie qui existe avec les projets d'entretien du réseau routier et les projets de compétence communale.

1.8. Mesures de protection

Pour réduire le bruit dû au trafic routier, il convient d'analyser en priorité les mesures concernant la source du bruit:

- > **Réduire le bruit des véhicules** et en particulier celui lié aux pneumatiques: la démarche peut se faire par le propriétaire du véhicule par son comportement sur la route et lors de l'acquisition de pneus en choisissant des pneus particulièrement silencieux. A cet effet, la Confédération met à disposition des automobilistes une liste de pneus particulièrement peu bruyants¹. En l'absence d'obligations, cette mesure ne permet toutefois pas d'assurer le respect des normes.
- > **Réduire le volume de trafic:** pour les routes cantonales, cette méthode est peu applicable dans la mesure où ces infrastructures doivent conserver leur fonction première, soit permettre un écoulement du trafic satisfaisant aux besoins des usagers/usagers et de l'économie.
- > **Mettre en place un revêtement de chaussée phonoabsorbant:** le revêtement phonoabsorbant réduit le bruit de roulement (pneus) du véhicule (et que très peu celui du moteur). Cette mesure présente un excellent rapport utilité/coût et ce même en tenant compte d'un renouvellement de la couche de roulement du revêtement phonoabsorbant après 10–15 ans plutôt que 20 ans pour un revêtement standard. A une vitesse de 50 km/h et en fin de vie du revêtement (10 ans), cette mesure permet d'assurer une performance acoustique de -3 dB (valeur dont il est tenu compte dans les calculs acoustiques) par rapport à un revêtement standard neuf. Juste après la pose d'un tel revêtement, le gain acoustique par rapport à un revêtement neuf standard peut atteindre 6 à 7 dB au bénéfice des riverains. En plus de son efficacité – elle a l'avantage de limiter le bruit de manière uniforme sur l'ensemble des objets exposés (locaux sensibles, mais également terrasses, jardins, surfaces de jeux, etc.) – cette intervention a un

impact paysager minimal, voire nul. La stratégie de pose systématique, si nécessaire, de revêtements phonoabsorbants en intérieur de localité est toutefois restreint par les conditions topographiques (forte pente) et climatiques locales (passage fréquent de véhicules lourds munis de chaînes à neige, etc.), la résistance mécanique des revêtements phonoabsorbants étant plus faible que celle des revêtements usuels. Fin 2018, le canton de Fribourg a posé 132 km de tels revêtements sur les routes cantonales avec des garanties de la performance de l'acoustique (-6 dB juste après la pose et -5 dB après 5 ans de durée de vie) de la part des entreprises. La volonté de poser environ 25 km/an ces trois prochaines années risque d'être ralentie par des interventions préalables à réaliser, comme la pose ou la réfection de canalisations ou des projets de valorisation de la traversée de la localité (Valtraloc). Cette mesure est recommandée par la Confédération qui la subventionne.

- > **Réduire la vitesse maximale autorisée de 60 km/h à 50 ou 50 à 30 km/h en intérieur de localité:** cette mesure est envisagée dans tous les cas et évaluée avec un examen de sa proportionnalité. La jurisprudence développée à ce sujet a reconnu la limitation de la vitesse comme étant une mesure licite et exigible de réduction des émissions sonores découlant de l'exploitation des routes et qui doit être prise en compte dans la procédure d'assainissement (arrêts du Tribunal fédéral 1C_45/2010, 1C_589/2014, 1C_11/2017 et 1C_117+118/2017). Il faut relever que l'effet acoustique de la réduction de vitesse dépend de plusieurs facteurs dont la vitesse réelle pratiquée avant la réduction de vitesse (qui parfois est inférieure à la vitesse autorisée), du respect de la vitesse limitée, de l'état du revêtement de la chaussée qui se dégrade avec le temps et du taux de véhicules bruyants. Dans les cas où la seule réduction de vitesse permet d'assainir un tronçon routier contre le bruit sans la pose d'un revêtement phonoabsorbant, alors cette mesure est prise, ce qui permet une économie des ressources. L'effet phonoabsorbant d'un revêtement éponyme étant plus important à 50 km/h qu'à 30 km/h, la combinaison des mesures «phonoabsorbant – réduction de vitesse de 50 à 30 km/h» peut tout-de-même être efficace dans certaines conditions. Une étude au cas par cas doit démontrer si la mesure (en combinaison ou seule) est nécessaire, opportune et proportionnée. Un essai de réduction de vitesse à 30 km/h la nuit est en cours à Neyruz depuis avril 2019. Les résultats permettront de mieux appréhender l'opportunité de cette mesure à cet endroit. Une réduction de vitesse à 30 km/h définitive de jour comme de nuit a été décidée à Vulruz, en raison de l'impossibilité de poser un revêtement phonoabsorbant sur le secteur concerné (en raison de la trop forte pente de la route).

¹ Lien Internet: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/bruit/info-specialistes/mesures-contre-le-bruit/mesures-contre-le-bruit-de-la-circulation-routiere/pneus-silencieux.html>

Une fois que les mesures à la source ont été prises et pour autant que des locaux à usage sensible au bruit ne sont pas suffisamment protégés, il convient alors d'agir sur le chemin de propagation du bruit. Il y a alors lieu de construire des parois ou des digues antibruit qui forment des barrières pour les ondes sonores. Ce type de protection est généralement facilement applicable en zone rurale. En revanche, il est nettement plus délicat à mettre en œuvre dans des environnements urbains. Des études d'intégration architecturale sont alors nécessaires, dans le souci de construire des protections antibruit qui, tout en améliorant la qualité de vie des riverains, s'intègrent parfaitement dans l'espace bâti existant.

Lorsque les mesures à la source et sur le chemin de propagation du bruit ne sont pas réalisables, se révèlent insuffisantes, ou entraîneraient des frais disproportionnés et que les VLI restent dépassées, il convient alors d'accorder des allègements (dérogation au respect de la VLI). Si dans ce contexte, la VA est elle-même dépassée auprès de certains locaux sensibles, il y a lieu d'agir alors directement sur les façades des bâtiments en installant des fenêtres et des caissons de stores insonorisés.

1.9. Subventions fédérales

Le taux de la contribution fédérale varie entre 15% et 32%, selon le type de mesure réalisée. En moyenne, un taux de 20% est octroyé.

Comme déjà indiqué, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) octroie une subvention complémentaire dans le cadre de la prolongation de la troisième convention-programme pour les cantons qui ont tenu leur engagement en terme d'avancement de leur assainissement et qui favorisent les mesures à la source telles que les revêtements phonoabsorbants. Ce complément de subvention étant limité (voir chapitre 1.4), ceci implique un taux moyen de contribution fédérale d'environ 10%.

2. Travaux entrepris

2.1. Cadastre

Le cadastre du bruit des routes cantonales est régulièrement mis à jour en fonction des nouvelles charges de trafic, des modifications de vitesse sur certains tronçons ou de nouvelles constructions.

Le réseau routier cantonal s'étend sur 642 km. On estime à environ 220 km la longueur des tronçons à étudier sous l'angle du bruit routier. A ce jour, environ 105 km ont été cadastrés. Le solde d'environ 115 km est en cours d'étude et sera terminé d'ici à 2022.

2.2. Etudes et réalisations

On distingue deux phases dans les études d'assainissement au bruit routier. La première, le concept acoustique, est menée par un acousticien (mandat confié à des bureaux spécialisés dans l'environnement) et consiste à établir le cadastre du bruit routier et ainsi constater les dépassements des VLI et des VA. Si des valeurs sont dépassées, l'acousticien doit proposer des mesures permettant d'abaisser les valeurs de bruit (voir chapitre 1.8 ci-dessus).

La seconde phase consiste à déterminer la faisabilité de ces éventuelles mesures constructives et/ou d'abaissements de vitesse selon les priorités explicitées au point 1.8. Ce travail est confié à un pool de mandataires composé d'un ingénieur civil pour définir l'implantation des mesures constructives (directes ou rendues nécessaires pour faire respecter des baisses de vitesse) en conformité avec les accès à la route (respect des distances de visibilité), d'un urbaniste pour l'étude de l'intégration des parois, et de l'acousticien pour vérifier l'aspect «économiquement supportable» ainsi que l'efficacité minimale des mesures. Cette dernière phase est suivie d'une procédure d'approbation avec mise à l'enquête publique.

Si la première phase se déroule aisément et selon les prévisions, la seconde se heurte souvent à la difficulté de coordonner les mesures constructives (parois antibruit) avec le développement des ouvrages éditaires (trottoirs, Valtraloc, canalisations, etc.) souhaitées par les communes le long des routes cantonales traversant leur localité. De plus, la conduite de la deuxième phase est priorisée dans le temps en fonction des ressources internes disponibles au Service des ponts et chaussées (chef de projet).

3. Les travaux à entreprendre

Sur la base des études menées jusqu'en 2018, la longueur du réseau nécessitant la pose d'un revêtement phonoabsorbant est d'environ 220 km. En tenant compte des 132 km qui ont été posés jusqu'en fin 2018, le solde d'environ 88 km devra être posé, dans la mesure du possible, dans le cadre du prolongement de la troisième convention-programme 2019–2022. Toutefois, cet objectif semble ambitieux car les tronçons à revêtir de phonoabsorbant dépendent d'autres projets notamment ceux développés par les communes sur les routes cantonales. En parallèle, les projets d'assainissements annoncés et lancés dans le cadre des trois dernières conventions-programme se poursuivront.

En fonction de l'évolution juridique des différents dossiers (procédures liées à la publication des mesures d'allègement et autres recours), il est vraisemblable que le soutien juridique devra être renforcé, soit par mandats externes soit à l'interne.

4. Aspects financiers

4.1. Montants engagés

Fin mars 2018, sur les 79,2 millions de francs disponibles (64 millions de francs de crédit d'engagement acceptés par le Grand Conseil et 15,2 millions de subventions fédérales), le total des montants payés pour les études et les travaux s'élève à 49 millions de francs (403 000 jusqu'à fin 2010, 1 646 000 en 2011, 1 914 000 en 2012, 1 171 000 en 2013, 4 948 000 en 2014, 6 230 000 en 2015, 8 490 000 en 2016, 10 750 000 en 2017 et 13 419 000 en 2018). Un montant de 18,2 millions de francs a d'ores et déjà été affecté pour des projets touchant les routes cantonales (travaux de mesures antibruit hors revêtement phonoabsorbant). Le solde de 12 millions de francs est prévu pour la pose des 23 km de revêtements phonoabsorbants en 2019. Par conséquent, les trois premiers crédits d'engagement de 64 000 000 de francs, complétés par les subventions fédérales de 15 200 000 francs, nous permettront de financer les montants engagés. Cet investissement correspond globalement aux objectifs des trois premières conventions-programme.

4.2. Coût global

Le coût global de l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier reste encore très difficile à estimer, notamment à cause du nombre de projets à mener, de leur spécificité, de leur degré d'avancement très disparate (entre «étude acoustique pas débutée» et «travaux réceptionnés») et du développement du trafic routier qui peut générer un renforcement des mesures déjà prises. La protection contre le bruit routier est et restera une tâche permanente dont la valeur globale ne peut être estimée. Toutefois, si l'on applique de façon stricte les coûts statistiques proposés par l'OFEV en 2010 (suite à une enquête de travaux réalisés dans divers cantons) sur le réseau des routes cantonales fribourgeoises, le montant le plus pessimiste serait de l'ordre de 150 millions de francs. La stratégie consistant à utiliser des revêtements phonoabsorbants devrait conduire à une réduction de ce montant.

La planification de la dépense de ces coûts est également difficile à établir puisqu'elle dépend des forces internes de l'Etat affectées à ces projets, des mandataires et des aléas des procédures administratives.

Toutefois, l'investissement du canton durant la prolongation de la troisième convention-programme (2019–2020) peut s'esquisser de la façon suivante (montants en francs):

Mesures d'assainissement dont la pose de revêtement phonoabsorbant	35 000 000
Etudes	635 000
Total	35 635 000
Contribution fédérale	-3 635 000
Investissement global à la charge du canton	32 000 000

Le montant total brut voué à la protection contre le bruit routier du réseau cantonal fribourgeois serait alors de (montants en francs):

Convention-programme	Montant cantonal	Subvention fédérale	Total
N° 1: 2008–2011	6 000 000	1 200 000	7 200 000
N° 2: 2012–2015	26 000 000	6 000 000	32 000 000
N° 3: 2016–2018	32 000 000	8 000 000	40 000 000
N° 3+: 2019–2022	32 000 000	3 635 000	35 635 000
Total	96 000 000	18 835 000	114 835 000

Les montants nécessaires seront inscrits aux budgets d'investissement des routes cantonales.

En fonction des résultats obtenus par la mise en place des mesures précitées et des nouvelles conditions cadres prévalant après 2022, un crédit d'engagement complémentaire pour les années suivantes sera demandé en temps opportun.

5. Montant du crédit demandé

Le montant du crédit demandé correspond à la somme des parts à charge du canton selon tableau ci-dessus, soit **32 000 000 de francs** TTC pour la période 2019 à 2022.

Il s'agit d'un crédit cadre au sens de l'article 32 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE).

Le décret est soumis au referendum financier facultatif.

6. Autres aspects

Le décret proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le décret n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

7. Conclusion

La protection des riverains contre le bruit routier est une tâche importante, incombant aux collectivités publiques. Les réalisations de projets de protection contre le bruit doivent permettre de préserver la santé des riverains et d'améliorer leur cadre de vie. L'attractivité du canton en sera ainsi renforcée. Accessoirement, les travaux réalisés auront un impact favorable sur les entreprises concernées et dès lors sur l'économie.

L'ampleur de la tâche, principalement le fait qu'elle concerne une multitude de tronçons répartis sur l'entier du territoire cantonal, nécessite d'importants moyens tant financiers qu'administratifs.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter ce projet de décret.



Botschaft 2019-DAEC-158

16. Dezember 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen für die Periode 2019–2022

Wir ersuchen um die Gewährung eines Verpflichtungskredits von **32 000 000 Franken** für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen für den Zeitraum 2019–2022. Die vorliegende Botschaft und der Dekretsentwurf sind die Fortsetzung der drei entsprechenden Dekrete für die Jahre 2008 bis 2011, 2012 bis 2015 sowie 2016 bis 2018. Das erste Dekret verabschiedete der Grosse Rat am 2. September 2008 (Botschaft Nr. 74 vom 27. Mai 2008) das zweite am 9. September 2011 (Botschaft Nr. 256 vom 31. Mai 2011) und das dritte am 19. November 2015 (Botschaft Nr. 130 vom 6. Oktober 2015). Da die Botschaften zu diesen Dekreten bereits zahlreiche Angaben enthalten, werden in der vorliegenden Botschaft einzig die wesentlichen oder neuen Elemente aufgeführt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Allgemeines	7
2. Bereits durchgeführte Arbeiten	10
3. Anstehende Arbeiten	11
4. Finanzielle Folgen	11
5. Höhe des beantragten Kredits	12
6. Andere Folgen	12
7. Schlussfolgerung	12

1. Allgemeines

1.1. Problemstellung

Als wichtigste Quelle der Lärmbelastung ist die Strasse zu nennen. Diese Lärmbelastung kann sich in unterschiedlicher Weise auf die menschliche Gesundheit auswirken: Schädigung der Gehörorgane, Kommunikationsstörungen, Schlafstörungen, kardiovaskuläre und physiologische Effekte sowie psychische Störungen verschiedener Art.

1.2. Rechtliche Grundlagen

Auf Bundesebene ist der Lärmschutz – insbesondere der Schutz vor dem Strassenlärm – im Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) und in der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) geregelt. So sind namentlich im Anhang 3 LSV die Belastungsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm in Abhängigkeit von den Empfindlichkeitsstufen der Nutzungszonen festge-

legt. Bei den Grenzwerten wird zwischen dem Planungswert (PW), dem Immissionsgrenzwert (IGW) und dem Alarmwert (AW) unterschieden.

Am 17. März 2009 erliess der Staatsrat die Ausführungsverordnung zur Lärmschutz-Verordnung des Bundes (AVLSV), welche die Modalitäten für die Umsetzung der LSV sowie die Kompetenzen und Aufgaben der einzelnen kantonalen Behörden, die mit der Ausführung der Lärmschutzgesetzgebung betraut sind, festlegt.

1.3. Ziel

Ziel des vorliegenden Dekretsentwurfs ist, die Arbeiten entlang der Kantonsstrassen für den Schutz der Anwohner vor dem Strassenlärm fortzuführen, um der Sanierungspflicht, die das Bundesrecht den Eigentümern der Anlagen auferlegt, nachzukommen.

1.4. Vorgehen des Kantons Freiburg

Der Bund subventionierte die Lärmschutzstudien und -massnahmen entlang der Kantons- und Gemeindestrassen über Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, die in drei Etappen unterteilt sind:

- > 2008–2011: erste Programmvereinbarung (6 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 1,2 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 7,2 Millionen Franken);
- > 2012–2015: erste Programmvereinbarung (26 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 6 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 32 Millionen Franken);
- > 2016–2018: dritte Programmvereinbarung (32 Millionen Franken zulasten des Kantons plus 8 Millionen Franken Bundessubventionen für ein Total von 40 Millionen Franken);

Nach Artikel 17 LSV mussten die Kantone und Gemeinden ihre Strassen bis am 31. März 2018 lärmsaniert haben. Die Frist ist inzwischen abgelaufen; die Sanierungspflicht bleibt jedoch bestehen. Die Gewährung der Beiträge nach Artikel 21 LSV wurde aufgrund einer Motion von Staatsrat Filippo Lombardi bis zum 22. Dezember 2022 verlängert.

Die Verlängerung der Bundesbeitragsberechtigung führte zwar nicht zu einer vierten Programmvereinbarung, doch erlaubte sie die Verlängerung der dritten Programmvereinbarung per Nachtrag. Der Saldo der Bundesbeiträge bis 2022 für alle Kantone betrug 35 Millionen Franken und wurde unter den Kantonen aufgeteilt, die ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Fortschritte bei der Strassenlärmsanierung nachgekommen waren. Mit Beschluss des Bundes vom September 2019 wurden dem Kanton Freiburg 4 von diesen 35 Millionen Franken zugeteilt, davon 365 000 Franken für die Gemeinden. Zusammen mit den 32 Millionen Franken zur Deckung des kantonalen Anteils laut vorliegendem Dekretsentwurf stehen damit 35 635 000 Franken für die Strassenlärmsanierung der Kantonsstrassen für den Zeitraum 2019–2022 zur Verfügung. Der Kanton Freiburg gehört zu den Kantonen, die einen relativ grossen Teil der Beiträge zugesprochen erhielt, weil er sich aktiv für Sanierungsmassnahmen an der Quelle (Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) eingesetzt hat und weiterhin einsetzt.

Am 2. September 2008, 9. September 2011 und 19. November 2015 verabschiedete der Grosse Rat die Dekrete für die drei bisherigen Verpflichtungskredite von insgesamt 64 000 000 Franken für den kantonalen Beitrag an die Lärmsanierung von Kantonsstrassen. Diese Verpflichtungskredite waren mit den Programmvereinbarungen (2008–2011, 2012–2015 und 2016–2018) verknüpft, die in der Summe einen Bruttobetrag für Studien und Arbeiten von 79 200 000 Franken vorsahen

(Kantonsanteil von 64 Millionen Franken plus Bundessubventionen von 15,2 Millionen Franken).

Mit dem vorliegenden Dekret wird der kantonale Anteil an der Finanzierung der Kantonsstrassensanierung für die Ergänzung der dritten Programmvereinbarungsperiode gedeckt.

1.5. Fristen

Der Bund hatte ursprünglich den 31. März 2002 als Frist für die Lärmsanierung festgelegt. 2004 wurde diese Frist für die Nationalstrassen auf den 31. März 2015 und für die übrigen Strassen auf den 31. März 2018 erstreckt.

Auch wenn die Frist inzwischen abgelaufen ist, müssen die Strassen doch lärmsaniert werden. Es gibt gewisse Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen. Unter bestimmten, durch die Rechtsprechung präzisierten Voraussetzungen könnten Personen, die übermässigem Lärm ausgesetzt sind, die Lärmverursacher (im Prinzip der Strasseneigentümer) auf Schadenersatz verklagen. Der Bundesrat könnte den Vorschlag unterbreiten, die richterlichen Voraussetzungen durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen (d. h. durch eine automatische Ausgleichszahlung an die Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Kantone und/oder die Gemeinden für die Wertminderung der Liegenschaften). Eine solche Revision würde aber den lokalen Gebietskörperschaften enorme Kosten verursachen und ihre Kapazität verringern, Massnahmen zur Reduzierung von übermässigem Lärm zu ergreifen. Dabei wäre es sinnvoller, die öffentlichen Mittel zur Finanzierung von konkreten Massnahmen zur Lärmreduktion an der Quelle oder auf dem Ausbreitungsweg zu verwenden. Vor diesem Hintergrund reichte alt Nationalrat Guillaume Barazzone ein Postulat (14.3161) ein, das den Bundesrat ersucht, die Zweckmässigkeit eines neuen Massnahmenplans zur Reduzierung der Entstehung und der Ausbreitung von übermässigem Lärm zu prüfen. Diese Massnahmen sollen nach dem Willen des Postulanten diejenigen ergänzen, die bereits in der Lärmschutz-Verordnung (LSV) vorgesehen sind.

1.6. Sanierungsverfahren und -standards

Die Lärmsanierung von Kantonsstrassen umfasst die folgenden Phasen:

- > **Bestandesaufnahme:** Erstellen eines Lärmbelastungskatasters – in der Regel aufgrund von Berechnungsmodellen und Lärmvorhersagen, die durch Messungen vor Ort ergänzt werden;
- > **Festlegung der Prioritäten:** Ausarbeitung der Sanierungsprogramme (siehe Punkt 1.7);
- > **Festlegung der Massnahmen:** Ausarbeitung der Sanierungsprojekte (siehe Punkt 1.8);
- > **Verwirklichung der Massnahmen.**

Die Standards für die Bestimmung der Sanierungsmassnahmen (Planungshorizont, Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen) sind in den Richtlinien des Bundes beschrieben, namentlich im «Leitfaden Strassenlärm».

1.7. Prioritätenordnung der Interventionen

Die Bestimmung der Sanierungsprioritäten erfolgt im Kanton Freiburg in folgender Weise:

- > Für jeden Strassenabschnitt wird die Zahl der Wohnungen ermittelt, bei denen der IGW überschritten wird. Des Weiteren wird die Zahl der Überschreitungen des AW erhoben und mit dem Faktor 2 multipliziert (Gewichtung).
- > Der Prioritätsindex ergibt sich aus der Summe dieser beiden Zahlen. Zuerst auf der Prioritätenliste stehen die Strassensektoren mit den höchsten Prioritätsindizes.
- > Nach Möglichkeit werden die Arbeiten in der Rangfolge der Priorität unternommen, wobei die Prioritätenliste in dem Masse, wie der Lärmbelastungskataster nachgeführt wird, ergänzt wird. Mögliche Synergien mit Strassenunterhaltsprojekten und Projekten der Gemeinden werden dabei ebenfalls berücksichtigt.

1.8. Schutzmassnahmen

Bei der Reduktion des Strassenlärms ist in erster Linie an der Quelle anzusetzen.

- > **Reduktion des Fahrzeuglärms**, insbesondere der Abrollgeräusche: Die Fahrzeughalterinnen und -halter können mit ihrem Fahrverhalten und beim Kauf der Reifen einen Beitrag daran leisten. Der Bund hat hierzu eine Liste mit den besonders leisen, in der Schweiz erhältlichen Reifen zusammengestellt¹. Ohne verbindliche Vorschriften kann die Einhaltung der Lärmschutzvorgaben mit dieser Massnahme aber nicht sichergestellt werden.
- > **Verringerung des Verkehrsaufkommens**: Bei Kantonsstrassen ist diese Massnahme kaum umsetzbar, weil diese Infrastrukturen ihre Hauptfunktion, den Verkehr gemäss den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer und der Wirtschaft abzuwickeln, nicht verlieren dürfen.
- > **Einbau eines lärmarmen Strassenbelags**: Ein solcher Belag reduziert die Abrollgeräusche der Reifen (und in sehr geringem Masse die Motorengeräusche). Diese Massnahmen weist ein ausgezeichnetes Nutzen-Kosten-Verhältnis auf, selbst unter Berücksichtigung einer Lebensdauer von nur 10 bis 15 Jahren statt den 20 Jahren für einen Standardbelag. Bei einer Geschwindigkeit von 50 km/h wird mit dieser Massnahme am Ende der Lebensdauer des Belags (10 Jahre) im Vergleich zu einem neuen Standardbelag eine akustische Wirkung von -3 dB

erreicht (Wert, der bei der Lärmberechnung angewendet wird). Unmittelbar nach Einbau eines lärmarmen Strassenbelags kann die Lärmreduktion für die Anrainer im Vergleich zu einem neuen Standardbelag gar 6 bis 7 dB betragen. Des Weiteren erlaubt diese Massnahme an der Quelle eine gleichmässige Reduktion der Immissionen für sämtliche betroffenen Objekte (lärmempfindliche Räume, aber auch Terrassen, Spielplätze usw.). Diese Massnahme besticht jedoch nicht nur durch ihre Wirksamkeit, sondern auch dadurch, dass sie geringe bis gar keine Auswirkungen auf die Landschaft hat. Weil die mechanische Dauerhaftigkeit der lärmarmen Strassenbeläge geringer ist als diejenige der Standardbeläge, können die topografischen Gegebenheiten (starke Steigung) und lokalen klimatischen Verhältnisse (häufige Durchfahrt von schweren Fahrzeugen mit Schneeketten usw.) der Strategie, die darin besteht, überall dort, wo es innerorts nötig ist, einen lärmarmen Strassenbelag einzubauen, entgegenstehen. Ende 2018 waren im Kanton 132 km des Kantonsstrassennetzes mit einem lärmarmen Strassenbelag ausgestattet, wobei die betroffenen Unternehmen eine akustische Wirkung von -6 dB unmittelbar nach Einbau und von -5 dB nach 5 Jahren garantieren. Das Ziel, in den nächsten drei Jahren etwa 25 km pro Jahr einzubauen, könnte durch vorgängig zu treffende Massnahmen wie die Verlegung oder Reparatur von Kanalisationen oder durch Projekte zur Aufwertung von Ortsdurchfahrten (Valtraloc) gebremst werden. Abschliessend kann erwähnt werden, dass der Bund den Einbau solcher Beläge empfiehlt und sich finanziell daran beteiligt.

- > **Die Senkung der erlaubten Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h auf 50 km/h oder von 50 km/h auf 30 km/h** wird innerorts in jedem Fall als mögliche Lösung in Betracht gezogen und auf deren Verhältnismässigkeit hin geprüft. Die einschlägige Rechtsprechung anerkennt die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit als zulässige und einfordbare Lärmschutzmassnahme, der im Lärmsanierungsverfahren Rechnung getragen werden muss (Bundesgerichtsurteile 1C_45/2010, 1C_589/2014, 1C_11/2017 sowie 1C_117/2017 und 1C_118/2017). Es ist zu beachten, dass die akustische Wirkung der Geschwindigkeitsherabsetzung von mehreren Faktoren abhängt, darunter die tatsächliche Geschwindigkeit vor der Geschwindigkeitsreduzierung (die manchmal unter der zulässigen Geschwindigkeit liegt), die Einhaltung der Geschwindigkeitsbegrenzung, der Zustand der Fahrbahnoberfläche, der sich im Laufe der Zeit verschlechtert, und die Teilverkehrsmenge für lärmige Fahrzeuge. Dort, wo die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit für eine Lärmsanierung des betroffenen Strassenlärmabschnitts ausreicht, wird auf den Einbau eines lärmarmen Strassenbelags verzichtet, um Ressourcen zu sparen. Andererseits kann die Kombination von lärmarmem Strassenbelag und Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h in gewissen spezifischen Fäl-

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/fachinformationen/massnahmen-gegen-laerm/massnahmen-gegen-strassenlaerm/leise-reifen.html>

len effizient sein, obwohl die Wirkung eines lärmarmen Strassenbelags bei 50 km/h höher ist als bei 30 km/h. So muss mit einer Studie für jeden Einzelfall überprüft werden, ob diese Massnahme (für sich alleine oder in Kombination) nötig, zweckmässig und verhältnismässig ist. So ist in Neyruz seit April 2019 ein Pilotprojekt im Gang, in dessen Rahmen die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h eingeführt wurde, um den Strassenlärm zu reduzieren. Die neue Höchstgeschwindigkeit gilt nachts. Die Ergebnisse dieses Tests werden zeigen, ob diese Massnahme an diesem Ort zweckmässig ist. In Vaulruz wurde die Höchstgeschwindigkeit definitiv, tags und nachts, auf 30 km/h gesenkt, weil es auf dem betroffenen Strassenabschnitt wegen der zu grossen Neigung der Strasse unmöglich ist, einen lärmarmen Strassenbelag einzubauen.

Werden die Grenzwerte in lärmempfindlichen Räumen trotz der Massnahmen an der Quelle überschritten, muss auf die Ausbreitung der Schallwellen eingewirkt werden. indem Hindernisse wie etwa Lärmschutzmauern oder -dämme errichtet werden. Während eine solche Massnahme in ländlichen Gegenden in der Regel ohne grössere Probleme verwirklicht werden kann, ist deren Verwirklichung in einer städtischen Umgebung deutlich heikler. Die architektonische Integration der Lärmschutzelemente muss sorgfältig geprüft werden, damit eine solche bauliche Massnahme nicht nur die Lebensqualität der Anwohner erhöht, sondern sich auch nahtlos in die bestehende Überbauung einfügt.

Erweisen sich die Massnahmen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg als nicht umsetzbar, als unzureichend für die Einhaltung der IGW oder als unverhältnismässig teuer, bleibt die Gewährung einer Erleichterung (Abweichung zur Einhaltung der IGW). Wird in einem solchen Fall der AW bei lärmempfindlichen Räumen überschritten, muss direkt am betroffenen Gebäude interveniert werden, indem etwa schalldämmende Fenster und Rollladenkästen eingebaut werden.

1.9. Bundesbeiträge

Der Beitragssatz beträgt zwischen 15% und 32% und hängt von der Massnahme ab. Der Durchschnittssatz beträgt 20%.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) gewährt den Kantonen, die ihren Verpflichtungen in Bezug auf das Tempo der Strassenlärmsanierung nachgekommen sind und Massnahmen an der Quelle (namentlich Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) fördern, wie bereits erwähnt, eine zusätzliche Subvention im Rahmen der Verlängerung der dritten Programmvereinbarung. Da dieser Beitragszusatz begrenzt ist (vgl. Punkt 1.4), beträgt der durchschnittliche Beitragssatz zirka 10%.

2. Bereits durchgeführte Arbeiten

2.1. Lärmbelastungskataster

Der Lärmbelastungskataster für die Kantonsstrassen wird unter Berücksichtigung der neuen Verkehrsbelastungen, der neuen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf gewissen Abschnitten und der neuen Bauwerke regelmässig nachgeführt.

Das Kantonsstrassennetz hat eine Länge von 642 km. Davon müssen schätzungsweise rund 220 km unter dem Gesichtspunkt des Strassenlärms untersucht werden. Bis heute wurden zirka 105 km in den Kataster aufgenommen. Die verbleibenden rund 115 km werden derzeit untersucht. Diese Arbeiten sollten 2022 abgeschlossen sein.

2.2. Studien und Umsetzung

Studien für Strassenlärmsanierungen bestehen aus zwei Etappen. In der ersten Etappe arbeiten Umweltbüros das Lärmsanierungskonzept aus. Konkret erstellen die Akustikfachpersonen den Lärmbelastungskataster, um festzustellen, ob die IGW und AW überschritten werden. Ist dies der Fall, so muss das Büro Massnahmen zur Senkung der Lärmmissionen vorschlagen (siehe Punkt 1.8 weiter oben).

Die zweite Etappe besteht darin, die Machbarkeit der allfälligen baulichen Massnahmen und/oder der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit (gemäss Priorität nach Punkt 1.8) zu bestimmen. Diese Evaluation wird von einer Planergruppe durchgeführt: Ein Tiefbauingenieur definiert den Standort und die Ausgestaltung der (für die Lärmreduktion oder die Einhaltung der Geschwindigkeitsbegrenzung nötigen) baulichen Massnahmen unter Berücksichtigung der verschiedenen Strasseneinmündungen (Einhaltung der Mindestdichtweiten), ein Städteplaner analysiert die Integration der Lärmschutzwände und ein Akustiker überprüft die wirtschaftliche Tragbarkeit sowie die Mindestwirksamkeit der Massnahmen. Auf diese letzte Etappe folgen das Genehmigungsverfahren und die öffentliche Auflage.

Während die erste Etappe in der Regel ohne Probleme und planungsgemäss abläuft, treten in der zweiten oft Schwierigkeiten bei der Koordination zwischen den baulichen Massnahmen (Lärmschutzwände) und den von der Gemeinde gewünschten städtebaulichen Massnahmen entlang der Kantonsstrassen (Trottoirs, Valtraloc, Kanalisationen usw.) auf. Die Leitung der zweiten Etappe muss zudem nach einer Prioritätenordnung und unter Berücksichtigung der Ressourcen beim Tiefbauamt (Projektleiter) zeitlich gestaffelt werden.

3. Anstehende Arbeiten

Gemäss den bis 2018 durchgeführten Studien muss auf rund 220 km ein lärmarmere Strassenbelag eingebaut werden. Nach Abzug der vor Ende 2018 sanierten 132 km verbleiben noch rund 88 km. Der Einbau der lärmarmen Strassenbeläge auf den verbleibenden Abschnitten muss möglichst im Rahmen der Verlängerung der dritten Programmvereinbarung (2019–2022) verwirklicht werden, auch wenn dies eine ehrgeizige Zielsetzung ist, weil andere Projekte, namentlich die Projekte der Gemeinden auf Kantonsstrassen, einen Einfluss auf die Verwirklichung dieser Vorgabe haben. Parallel dazu werden die Sanierungsprojekte, die im Rahmen der ersten beiden Programmvereinbarungen angekündigt und begonnen wurden, weitergeführt.

In Abhängigkeit von der juristischen Entwicklung der verschiedenen Dossiers (Verfahren im Zusammenhang mit der Gewährung von Erleichterungen und anderen Beschwerden) wird wahrscheinlich eine zusätzliche juristische Unterstützung nötig sein, die entweder über externe Mandate oder intern sichergestellt werden wird.

4. Finanzielle Folgen

4.1. Verwendete Mittel

Bis Ende März 2018 wurden von den 79,2 Millionen Franken, die zur Verfügung stehen (vom Grosse Rat bewilligte Verpflichtungskredite von insgesamt 64 Millionen Franken plus 15,2 Millionen Franken Bundessubventionen), 49 Millionen Franken für Studien und Arbeiten verwendet (403 000 Franken bis Ende 2010, 1 646 000 Franken im Jahr 2011, 1 914 000 Franken im Jahr 2012, 1 171 000 Franken im Jahr 2013, 4 948 000 Franken im Jahr 2014, 6 230 000 Franken im Jahr 2015, 8 490 000 Franken im Jahr 2016, 10 750 000 Franken im Jahr 2017 und 13 419 000 Franken im Jahr 2018). 18,2 Millionen Franken sind bereits für Projekte entlang von Kantonsstrassen (bauliche Lärmschutzmassnahmen ohne den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen) vorgesehen. Der Saldo von 12 Millionen Franken soll 2019 für den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen auf 23 km eingesetzt werden. Mit anderen Worten, die drei ersten Verpflichtungskredite von insgesamt 64 000 000 Franken, die durch Bundesbeiträge von 15 200 000 Franken ergänzt werden, genügen, um die bisherigen Verpflichtungen zu finanzieren. Diese Investitionen stehen somit über alles gesehen in Einklang mit den Zielen der drei Programmvereinbarungen.

4.2. Gesamtkosten

Die Gesamtkosten für die Strassenlärmsanierung können im Moment nur sehr schwer veranschlagt werden, namentlich aufgrund der Zahl und der Eigenheiten der Projekte, der Tatsache, dass sich die verschiedenen Projekte in ganz unter-

schiedlichen Phasen befinden (das reicht von «Lärmstudie noch nicht begonnen» bis zu «Arbeiten abgenommen»), und der Notwendigkeit, die Massnahmen an gewissen Orten wegen der Verkehrszunahme zu verstärken. Der Schutz vor Strassenlärm ist und bleibt eine Daueraufgabe, deren Gesamtwert nicht abschätzbar ist. Eine strikte Anwendung der statistischen Kosten, die das BAFU 2010 infolge einer Erhebung der in den Kantonen durchgeführten Arbeiten vorschlug, ergibt jedoch, dass für das freiburgische Kantonsstrassennetz mit Kosten von bis zu 150 Millionen Franken gerechnet werden muss. Durch den Einbau von lärmarmen Strassenbelägen sollte dieser Betrag reduziert werden können.

Die Planung der Ausgaben ist ebenfalls schwierig, weil sie von den Ressourcen, die innerhalb des Staats den Projekten zugeteilt werden, und von den Auftragnehmern abhängt und weil sie zudem den administrativen Verfahren unterworfen ist.

Die Investitionen des Kantons während der Verlängerung der dritten Programmvereinbarungsperiode (2019–2020) lassen sich trotz alledem wie folgt aufschlüsseln (in Franken):

Sanierungsmassnahmen inkl. Einbau von lärmarmen Strassenbelägen	35 000 000
Studien	635 000
Total	35 635 000
Bundesgelder	-3 635 000
Gesamtinvestition zulasten des Kantons	32 000 000

Der Bruttogesamtbetrag (in Franken) für die Lärmsanierung von Freiburger Kantonsstrassen betrage somit:

Programmvereinbarung	Kantonsanteil	Bundesbeitrag	Total
Nr. 1: 2008–2011	6 000 000	1 200 000	7 200 000
Nr. 2: 2012–2015	26 000 000	6 000 000	32 000 000
Nr. 3: 2016–2018	32 000 000	8 000 000	40 000 000
Nr. 3+: 2019–2022	32 000 000	3 635 000	35 635 000
Total	96 000 000	18 835 000	114 835 000

Die erforderlichen Beträge werden in die Investitionsvorschläge für das Kantonsstrassennetz aufgenommen werden.

Nach Massgabe der Ergebnisse, die mit den oben erwähnten Massnahmen erzielt werden, und in Abhängigkeit von den neuen Rahmenbedingungen, die nach 2022 gelten werden, wird zu gegebener Zeit ein neues Kreditgesuch für die darauffolgenden Jahre gestellt werden.

5. Höhe des beantragten Kredits

Die Höhe des beantragten Kredits beträgt **32 000 000 Franken** inkl. MWST und deckt den kantonalen Anteil an den Ausgaben für die Jahre 2019 bis 2022 (siehe Tabelle weiter oben).

Es handelt sich um einen Rahmenkredit im Sinne von Artikel 32 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG).

Das Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

6. Andere Folgen

Das vorgeschlagene Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Aufgrund der Höhe der Ausgaben ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

7. Schlussfolgerung

Die öffentliche Hand hat die wichtige Aufgabe, für den Schutz der Bevölkerung vor dem Strassenlärm zu sorgen. Die geplanten Lärmschutzmassnahmen haben zum Ziel, die Gesundheit der Anwohner zu schützen und die Lebensqualität zu steigern. Auch die Attraktivität des Kantons wird auf diese Weise verbessert. Und schliesslich werden verschiedene Unternehmen Aufträge erhalten, was sich positiv auf die Wirtschaft auswirken wird.

Es sind viele, über das gesamte Kantonsgebiet verstreute Strassenabschnitte betroffen. Angesichts des damit einhergehenden Umfangs der Aufgabe müssen beträchtliche finanzielle und administrative Mittel bereitgestellt werden.

Aus all diesen Gründen ersuchen wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf gutzuheissen.

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
pour l'assainissement des routes cantonales
contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE);

Vu l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB);

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2019-DAEC-158 du Conseil d'Etat du 16 décembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

**Dekret über einen Verpflichtungskredit
für die Lärmsanierung von Kantonsstrassen
für die Periode 2019–2022**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG);

gestützt auf die Lärmschutz-Verordnung des Bundes vom 15. Dezember 1986 (LSV);

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DAEC-158 des Staatsrats vom 16. Dezember 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de 32 000 000 de francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement de l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022.

² Ce montant correspond à la part cantonale d'une tranche de travaux dont le total se monte à 35 635 000 francs, le solde étant couvert par les contributions fédérales attendues de 3 635 000 francs.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires aux travaux seront portés aux budgets d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

² Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

Art. 3

¹ Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction, Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

Art. 4

¹ Les dépenses relatives aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément aux dispositions de l'article 27 LFE.

I.

Art. 1

¹ Für Lärmsanierungen bei Kantonsstrassen in den Jahren 2019–2022 wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 32 000 000 Franken eröffnet.

² Der Betrag entspricht dem Kantonsanteil an den Gesamtkosten der Arbeiten, die auf 35 635 000 Franken veranschlagt werden; der Saldo wird durch die zu erwartenden Bundessubventionen von 3 635 000 Franken gedeckt.

Art. 2

¹ Die Zahlungskredite für den Beitrag werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

Art. 3

¹ Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

Art. 4

¹ Die Ausgaben für die Arbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.
Il entre en vigueur dès sa promulgation.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.
Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DAEC-158

Projet de décret :
Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit routier pour les années 2019 à 2022

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau
2017-2021 CRoutes-17-21*

Présidence : Jean-Daniel Wicht

Vice-présidence : David Bonny

Membres : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 16 janvier 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-DAEC-158

Dekretsentwurf:
**Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Lärm-
sanierung von Kantonsstrassen für die Periode 2019-2022**

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau 2017-
2021 StraK-17-21*

Präsidium : Jean-Daniel Wicht

Vize-Präsidium : David Bonny

Mitglieder : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice Jordan, Bruno Marmier

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grosse Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grosse Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grosse Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 16. Januar 2020

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DAEC-158

**Projet de décret :
Crédit d'engagement pour l'assainissement des routes
cantonales contre le bruit routier pour les années
2019 à 2022**

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Présidence : Claude Brodard

Membres : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

Entrée en matière

Par décision tacite, la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter, sous l'angle financier, ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 22 janvier 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-DAEC-158

**Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für die Lärmsanierung von
Kantonsstrassen für die Periode 2019-2022**

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Präsidium : Claude Brodard

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Den 22. Januar 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Senti Julia / Mutter Christa
Base légale pour le climat et l'environnement

2019-GC-44

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 28 mars 2019, les députées Julia Senti et Christa Mutter demandent la création d'une loi cantonale pour le climat et pour l'environnement. Elles proposent trois solutions : une loi commune à la protection du climat et de l'environnement ; deux lois traitant distinctement de ces objets ; *a minima*, l'intégration de bases légales sur le climat dans les législations sectorielles pertinentes (par exemple la Loi sur l'énergie).

Elles demandent en particulier que la loi intègre :

1. Un objectif climatique cantonal. Elles citent à titre illustratif les objectifs sous-tendus par l'Accord de Paris (pour la Suisse, -50 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, puis -70 à -85 % d'ici 2050, selon le Conseil fédéral) ou proposés par l'initiative pour les glaciers (réduction des émissions nettes à zéro à l'horizon 2050).
2. Une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés.
3. Des solutions pour le financement des mesures, notamment à travers la création d'un Fonds cantonal pour le climat.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte international et national

La conférence sur le climat qui s'est tenue en 2015 à Paris a vu la signature d'un accord historique, enjoignant pour la première fois les Etats à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. En ratifiant l'accord de Paris, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de 50 % (en équivalents CO₂) d'ici 2030. A l'horizon 2050, un objectif de neutralité climatique (neutralité carbone) a été annoncé par le Conseil fédéral, tout comme par d'autres acteurs, comme l'Alliance climatique suisse ou le comité de l'initiative pour les glaciers.

La participation active des cantons et des communes est indispensable pour atteindre de tels objectifs. Les cantons sont, en effet, responsables de la mise en œuvre de politiques centrales en lien avec les changements climatiques, telles que la mobilité, l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'énergie. Sur le plan international, la récente synthèse du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), destinée aux responsables politiques et publiée le 8 octobre 2018, en appelle également à la proactivité des collectivités publiques. Les experts soulignent que le

renforcement des politiques climatiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique.

Au niveau suisse, les cantons de Genève et de Zurich se sont déjà dotés d'un plan climat cantonal afin de renforcer et coordonner leurs actions dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de la réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Des démarches similaires sont actuellement en cours dans les cantons de Vaud et du Valais, et des réflexions ont été initiées ou ont abouti dans différentes villes (Zurich, Berne ou Lausanne par exemple).

2. Vers un plan climat cantonal fribourgeois

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, conscient de ces enjeux, a intégré la question climatique à son Programme gouvernemental pour la législature 2017–2021. Une responsable a été engagée en mai 2018 auprès du Service de l'environnement (SEn) et un plan climat cantonal est actuellement en préparation, sous la houlette d'un comité de pilotage dont font partie deux conseillers d'Etat (le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et le Directeur de l'économie et de l'emploi). Son élaboration se structure autour de plusieurs modules :

- > *un volet adaptation*, visant à identifier les défis climatiques les plus significatifs pour ces prochaines années, à évaluer le besoin d'agir face à ces défis, et à déterminer les mesures à mettre en place pour y faire face ;
- > *un volet atténuation*, visant à identifier les principales sources d'émissions de CO₂ dans le canton et à mettre en place les mesures propres à les réduire ;
- > *des projets pilotes*, visant à renforcer l'innovation des projets d'adaptation et d'atténuation et à sensibiliser et convaincre de l'urgence d'agir pour le climat (exemple : Climat Lunch pour les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat) ;
- > *une réflexion politique et légale*, visant à identifier les enjeux au niveau stratégique, légal et politique, à proposer des options pour y répondre, ainsi qu'à émettre des recommandations visant à ancrer les actions du canton sur le long terme.

Le plan climat déterminera les objectifs, les mesures, les responsabilités et le financement nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale ambitieuse. Le climat étant par essence une thématique transversale, le plan fait l'objet d'un processus d'élaboration itératif et d'échanges réguliers entre les directions et services compétents, ainsi qu'avec différents acteurs de l'économie et de la société civile (ateliers participatifs, échanges bilatéraux, procédures de consultation interne et externe). La rencontre entre une délégation du Conseil d'Etat et des représentant-e-s des jeunes grévistes pour le climat, le 8 avril 2019, a participé de cette logique. Les travaux avancent bien et la volonté est de soumettre le plan climat au Conseil d'Etat au deuxième semestre de l'année 2020, puis dans la foulée au Grand Conseil.

En parallèle, le Conseil d'Etat a accueilli favorablement un postulat demandant la création d'une plateforme pour les citoyens et les citoyennes qui souhaiteraient compenser leurs émissions en soutenant des projets régionaux. Les réflexions à ce sujet sont en cours. Un projet-pilote de labellisation du Service de l'Environnement auprès de la Fondation Carbon Fri a également été initié, dans l'optique de renforcer l'exemplarité climatique de l'administration cantonale.

L'ensemble de ces mesures a été abordé par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa journée de retraite du 13 novembre 2019, qui a été entièrement consacré à la politique climatique du Conseil d'Etat et a permis à ce dernier de se positionner de manière systématique sur les enjeux climatiques.

3. Position du Conseil d'Etat

Ces différents éléments démontrent que plusieurs actions entreprises ces derniers mois vont, déjà, dans le sens de la motion. Le Conseil d'Etat reconnaît toutefois avec les motionnaires qu'un ancrage formel du plan climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité.

Le Conseil d'Etat souhaite également examiner l'opportunité de la mise en place d'un Fonds pour le climat. Ce dernier pourrait permettre à la fois de renforcer les activités liées à la mise en place du plan climat et d'encourager les investissements visant à la réduction des émissions de CO₂, comme par exemple dans le domaine de l'assainissement énergétique des bâtiments qui permettent en outre à l'Etat de réaliser des économies significatives dans ses dépenses d'énergie. Toutefois il conviendra d'examiner cette volonté à la lumière des fonds déjà existants (Fonds d'infrastructures, Fonds de l'énergie) et couvrant tout ou partie des buts similaires. L'ambition des mesures déployées dans le cadre du plan climat, de même que leurs effets, dépendront fortement des moyens alloués. Assurer un financement adéquat représente dès lors un enjeu crucial pour répondre aux attentes légitimes émises par la population.

En résumé, afin de garantir l'assise légale et financière du plan climat, le Conseil d'Etat appelle à accepter la motion 2019-GC-44.

Tout en poursuivant l'élaboration de mesures concrètes dans le cadre du plan climat, le Conseil d'Etat est prêt à entamer rapidement les travaux législatifs afin de présenter au Grand Conseil un projet pour créer des bases légales répondant aux demandes des motionnaires et intégrant :

- > un objectif climatique général aligné sur l'accord de Paris et les décisions du Conseil fédéral ;
- > une base légale prévoyant l'élaboration d'un plan climat ;
- > une analyse de l'opportunité de créer un Fonds spécifique pour le climat en tenant compte des objectifs et des moyens d'autres Fonds existants.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion.

26 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Senti Julia / Mutter Christa

2019-GC-44

Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätinnen Julia Senti und Christa Mutter die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage für den Klima- und den Umweltschutz. Möglich seien: ein gemeinsames Umwelt- und Klimagesetz; zwei gesonderte kantonale Gesetze; *als Notlösung*, die Regelung des Klimaschutzes im Energiegesetz und in anderen Gesetzen.

Laut Motion soll das Gesetz folgende Elemente festlegen:

1. die kantonalen Klimaschutzziele; als Beispiel zitieren die Verfasserinnen der Motion die Ziele gemäss Klima-Übereinkommen von Paris (für die Schweiz: -50 % Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 und darauf laut Bundesrat zwischen -70 % und -85 % bis 2050) sowie die Gletscher-Initiative, die fordert, dass die Treibhausgasemissionen bis 2050 bei «netto Null» liegen;
2. die Schaffung eines kantonalen Masterplans als Koordinationsinstrument;
3. die Finanzierung der Massnahmen, namentlich mit der Schaffung eines kantonalen Klimafonds.

II. Antwort des Staatsrats

1. Internationaler und nationaler Kontext

An der Klimakonferenz in Paris Ende 2015 wurde ein historisches Übereinkommen verabschiedet, das erstmals alle Staaten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen verpflichtet. Die Schweiz hat das Abkommen von Paris ratifiziert und sich damit verpflichtet, die Treibhausgasemissionen in CO₂-Äquivalenten bis 2030 um 50 % zu senken. Der Bundesrat hat kürzlich das Klimaziel 2050 – Netto-Null Emissionen (CO₂-Neutralität) angekündigt. Dieses Ziel wird auch von weiteren Akteuren wie der Klima-Allianz Schweiz oder dem Initiativkomitee der Gletscher-Initiative unterstützt.

Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn die Kantone und Gemeinden aktiv mitwirken. Die Kantone sind nämlich zuständig für die Umsetzung der Politiken, die für die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen zentral sind (Mobilität, Raumplanung, Landwirtschaft, Energie usw.). Auf internationaler Ebene kann die Synthese des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawandel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) erwähnt werden, die am 8. Oktober 2018 für die Politikverantwortlichen publiziert worden ist und ebenfalls die öffentliche Hand aufruft, proaktiv zu handeln. Die Experten betonen darin, dass die Stärkung der Klimapolitik

auf regionaler und lokaler Ebene ein wichtiger Beitrag zur Begrenzung der globalen Erwärmung leisten werde.

Auf nationaler Ebene haben sich die Kantone Genf und Zürich bereits einen kantonalen Klimaplan gegeben, um ihre Massnahmen in den Bereichen Anpassung an den Klimawandel und Senkung der Treibhausgasemissionen zu stärken und zu koordinieren. In den Kantonen Waadt und Wallis gibt es vergleichbare Bestrebungen und in verschiedenen Städten (z. B. Zürich, Bern und Lausanne) wurden entsprechende Überlegungen lanciert oder sind bereits abgeschlossen.

2. Entwicklung eines Klimaplans für den Kanton Freiburg

Der Staatsrat weiss um die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klima und hat diese Frage deshalb in sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2017–2021 aufgenommen. Im Mai 2018 hat das Amt für Umwelt (AfU) eine Verantwortliche für den Klimaplan angestellt. Auch ist die Ausarbeitung eines kantonalen Klimaplans bereits im Gang; dies unter der Führung eines Steuerungsausschusses, in welchem zwei Staatsräte vertreten sind (der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor sowie der Volkswirtschaftsdirektor). Dieser Klimaplan wird mehrere Module umfassen:

- > *Anpassung*: In diesem Teil sollen die für die kommenden Jahre bedeutendsten Klimaherausforderungen identifiziert, der Handlungsbedarf bewertet, und die für die Bewältigung der Herausforderungen nötigen Massnahmen bestimmt werden.
- > *Minderung*: In diesem Teil sollen die wichtigsten CO₂-Emissionsquellen im Kanton identifiziert und die Massnahmen zur Senkung der Emissionen bestimmt werden.
- > *Pilotprojekte*: Hier geht es darum, die Innovationen bei den Anpassungs- und Minderungsprojekten zu erhöhen, zu sensibilisieren und von der Dringlichkeit zum Handeln zugunsten des Klimas zu überzeugen (z. B. Klima-Lunches für die Staatsangestellten).
- > *Politische und rechtliche Überlegungen*: In diesem Modul sollen die Herausforderungen auf strategischer, rechtlicher und politischer Ebene ermittelt, Optionen zur Bewältigung dieser Herausforderungen vorgeschlagen und Empfehlungen zur langfristigen Verankerung der kantonalen Massnahmen erlassen werden.

Im Klimaplan werden die Ziele, Massnahmen und Verantwortlichkeiten und die Finanzierung für eine ehrgeizige kantonale Klimapolitik festgelegt werden. Da das Klima dem Wesen nach ein Querschnittsthema ist, ist der Klimaplan Gegenstand eines iterativen Entwicklungsprozesses und eines regelmässigen Austauschs zwischen den zuständigen Direktionen und Ämtern sowie mit verschiedenen Akteuren der Wirtschaft und Zivilgesellschaft (partizipative Workshops, bilateraler Austausch, interne und externe Konsultationsverfahren). Das Treffen am 8. April 2019 zwischen einer Delegation des Staatsrats und jungen Klimastreikern war ganz in diesem Sinne. Die Arbeiten schreiten gut voran; der Klimaplan soll in der zweiten Jahreshälfte 2020 dem Staatsrat und darauf dem Grossen Rat vorgelegt werden.

In derselben Periode sprach sich der Staatsrat auch für die Annahme eines Postulats aus, mit dem die Schaffung einer Internet-Plattform gefordert wird, die den Bürgerinnen und Bürgern regionale Projekte zur freiwilligen Kompensation ihrer Treibhausgasemissionen anbietet. Die entsprechenden Überlegungen sind in Gang. Daneben wurde ein Pilotprojekt zur Zertifizierung des AfU durch die Stiftung Carbon Fri gestartet, damit die Kantonsverwaltung eine Vorreiterrolle beim Klimaschutz einnehmen kann.

Der Staatsrat hat am 13. November 2019 eine Klausurtagung durchgeführt, welche vollständig der Klimapolitik des Staatsrats gewidmet war. Dabei befasste er sich eingehend mit den vorstehend aufgeführten Massnahmen und konnte sich in systematischer Weise zu den klimapolitischen Herausforderungen positionieren.

3. Position des Staatsrats

Aus den Ausführungen geht hervor, dass in den letzten Monaten bereits mehrere Massnahmen ergriffen wurden, die in die Richtung der Motion gehen. Dessen ungeachtet stimmt der Staatsrat mit den Verfasserinnen der Motion überein, dass eine formelle Verankerung des Klimaplanes im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken.

Der Staatsrat wünscht auch, die Zweckmässigkeit der Einrichtung eines Klimafonds zu prüfen. Dieser sollte es ermöglichen, die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Klimaplanes zu stärken und die Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen, wie beispielsweise der energetischen Sanierung der Gebäude, welche dem Staat auch erhebliche Einsparungen bei seinen Energiekosten erlauben würde, zu fördern. Es gilt aber, diesen Wunsch unter Berücksichtigung der bereits existierenden Fonds (Infrastrukturfonds, Energiefonds) zu prüfen, welche bereits ganz oder teilweise die gleichen Ziele verfolgen. Die Ambitionen der im Rahmen des Klimaplanes eingesetzten Massnahmen sowie ihre Auswirkungen werden stark von den zugewiesenen Ressourcen abhängen. Die Sicherstellung einer adäquaten Finanzierung ist daher unerlässlich, um den legitimen Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden.

Aus den dargelegten Gründen und um die rechtliche und finanzielle Verankerung des Klimaplanes sicherzustellen, schlägt der Staatsrat die Motion 2019-GC-44 zur Annahme vor.

Der Staatsrat ist bereit, im Rahmen des Klimaplanes konkrete Massnahmen zu entwickeln und umgehend mit der Gesetzgebungsarbeit zu beginnen, um dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, der den Forderungen der Motionärinnen entspricht und folgende Punkte umfasst:

- > ein allgemeines Klimaziel, das mit dem Pariser Übereinkommen und den Beschlüssen des Bundesrates im Einklang steht;
- > eine Rechtsgrundlage für die Ausarbeitung eines Klimaplanes;
- > die Prüfung der Zweckmässigkeit eines spezifischen Klimafonds unter Berücksichtigung der Ziele und Mittel von andern bestehenden Fonds.

Der Staatsrat empfiehlt Ihnen, die Motion anzunehmen.

26. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schmid Ralph Alexander / Dafflon Hubert

2019-GC-68

Interdiction des sacs en plastique à usage unique sur le territoire du canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mai 2019, il est demandé au Conseil d'Etat de modifier la loi sur la gestion des déchets (LGD) du 13 novembre 1996 afin d'y intégrer un nouvel article sur la réduction des plastiques à usage unique et ainsi interdire la mise à disposition gratuite de sacs plastiques dans les lieux de vente sur territoire fribourgeois.

Cette motion emboîte le pas à l'action du canton de Genève, premier canton en Suisse dont le Grand Conseil a accepté à l'unanimité la modification de sa loi sur la gestion des déchets, en réaction à l'importante quantité de plastique consommée mondialement chaque année, en particulier les sacs en plastiques à usage unique, et dont seulement une infime partie est ensuite traitée (12 % incinérée, 9 % recyclée), le reste finissant en décharge, dans les océans ou encore dans les sols. Les conséquences sur la faune et la flore sont d'ailleurs reconnues et celles sur la santé commencent à être révélées. En Suisse, la contamination par les microplastiques est une réalité, tant dans nos lacs que dans le sol.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Tout comme les motionnaires, le Conseil d'Etat est sensible à la thématique de la pollution des sols et des eaux par les plastiques avec des conséquences néfastes sur la faune et la flore. Il soutient donc cette motion qui vise à interdire la mise à disposition gratuite en caisse de sacs plastiques et à mettre en œuvre des mesures qui favorisent l'utilisation de sacs réutilisables et qui encouragent les commerces à éviter les emballages plastiques.

Le Conseil d'Etat souhaite même aller plus avant dans le cadre de la révision générale de la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD) et du plan de gestion des déchets (PGD) dont les travaux viennent de commencer et devraient durer environ 3 ans.

En effet, plusieurs études ont récemment été réalisées en Suisse, ou sont en cours, au sujet des plastiques libérés chaque année dans l'environnement et des activités à l'origine des impacts. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'EMPA ont communiqué le 12 juillet 2019 que près de 5000 tonnes de plastique se dispersent dans l'environnement chaque année et que la pollution par le plastique est bien plus importante sur et dans les sols que dans les eaux. Il est par ailleurs précisé que ce chiffre ne tient pas compte de certains plastiques tels que le caoutchouc libéré dans l'environnement par l'abrasion des pneus.

La présence de ces plastiques dans l'environnement est principalement à mettre en lien avec le littering – l'abandon de déchets sur la voie publique – l'utilisation de films plastiques en agriculture, le compostage de déchets organiques contenant encore du plastique, la gestion des déchets sur les chantiers, le lavage et le port de vêtements en fibres synthétiques ainsi que l'utilisation de cosmétiques.

La thématique des emballages en plastiques est un sujet d'actualité qui fait l'objet de plusieurs interventions politiques au niveau fédéral et dans certains cantons.

III. Conclusion et position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat va analyser les mesures envisageables au niveau cantonal, en respectant le cadre légal au niveau de la Confédération, afin de lutter contre la pollution des sols et des eaux par les plastiques et définir un catalogue de mesures complémentaires à celles existantes ou prévues au niveau fédéral. Les mesures mentionnées par les motionnaires seront prises en compte dans ce cadre, adaptées si nécessaires et complétées par des mesures plus larges visant la diminution de la production générale de déchets et la limitation de la libération de déchets en plastique dans l'environnement.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion qui sera concrétisée dans les limites du droit fédéral dans le cadre de la révision générale de la LGD et du PGD. Les travaux de révision de cette législation nécessiteront très probablement un peu plus de temps. Le Conseil d'Etat informe par conséquent le Grand Conseil que le respect du délai légal d'une année pour donner « la suite qu'elle comporte » à la présente motion ne pourra être respecté.

26 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schmid Ralph Alexander / Dafflon Hubert

2019-GC-68

Verbot von Einweg-Plastiksäcken auf dem Gebiet des Kantons Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. Mai 2019 eingereichten und begründeten Motion wird eine Änderung des Gesetzes vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung beantragt, um einen Artikel hinzuzufügen, mit dem den Verkaufsstellen auf Freiburger Boden untersagt wird, gratis Plastiksäcke zur Verfügung zu stellen, mit dem Ziel, zur Verringerung von Einweg-Plastiksäcken beizutragen.

Die Motion folgt dem Vorbild des Kantons Genf, dem ersten Kanton der Schweiz, dessen Legislative die Änderung des Gesetzes über die Abfallwirtschaft einstimmig angenommen hat, als Reaktion auf die grosse Menge an Kunststoff, die jedes Jahr weltweit verbraucht wird. Damit sind insbesondere Einweg-Plastiksäcke gemeint, von denen nur ein geringfügiger Teil nach Gebrauch richtig entsorgt und behandelt wird (12 % werden verbrannt, 9 % wiederverwertet; der Rest landet auf Deponien, in den Ozeanen oder in der Erde). Die Folgen für Fauna und Flora sind bekannt und die Folgen für die Gesundheit beginnen sich zu zeigen. Auch in der Schweiz ist die Verschmutzung durch Mikroplastik eine Realität, sowohl in unseren Seen als auch im Boden.

II. Antwort des Staatsrats

Wie die Motionäre ist auch der Staatsrat besorgt wegen der Verschmutzung der Böden und Gewässer durch Kunststoffe und wegen der schädlichen Auswirkungen auf Fauna und Flora, die damit einhergehen. Er unterstützt daher die Motion, welche die freie Verfügbarkeit von Plastiksäcken an der Kasse verbieten und Massnahmen ergreifen will, welche die Verwendung von Mehrwegsäcken fördern und den Handel ermutigen, Kunststoffverpackungen zu meiden.

Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (ABG) und der Kantonalen Abfallplanung (KAP), die gerade erst in Angriff genommen wurde und etwa drei Jahre dauern dürfte, will der Staatsrat noch weitergehen als die Motion.

In der Schweiz wurden in jüngster Zeit mehrere Studien über die jährlich in die Umwelt freigesetzten Kunststoffe und die Tätigkeiten, die am Ursprung dieses Problems stehen, durchgeführt oder laufen derzeit. Am 12. Juli 2019 teilten das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Empa mit, dass jedes Jahr fast 5000 t Kunststoff in die Umwelt freigesetzt werden und dass die Kunststoffbelastung auf und im Boden viel höher ist als in den Gewässern. In dieser Statistik sind gewisse Quellen wie etwa der Reifenabrieb nicht berücksichtigt.

Das Vorhandensein dieser Kunststoffe in der Umwelt hängt hauptsächlich mit dem Littering (Wegwerfen oder Liegenlassen im öffentlichen Raum von kleinen Abfallmengen), der Verwendung von Kunststofffolien in der Landwirtschaft, der Kompostierung von organischen Abfällen, die Kunststoff enthalten, der Abfallbewirtschaftung auf Baustellen, dem Waschen und Tragen von Kunstfaserbekleidung und der Verwendung von Kosmetika zusammen.

Das Thema Kunststoffverpackungen ist ein aktuelles Thema, das Gegenstand mehrerer politischer Interventionen auf Bundesebene und in einigen Kantonen ist.

III. Schlussfolgerung und Standpunkt des Staatsrats

Der Staatsrat wird analysieren, welche Massnahmen auf kantonaler Ebene, unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens auf Bundesebene, denkbar sind, um gegen die Kunststoffbelastung von Böden und Gewässern vorzugehen, und er wird einen Massnahmenkatalog definieren, um die auf Bundesebene bestehenden oder geplanten Massnahmen zu ergänzen. Die in der Motion erwähnten Massnahmen werden in diesem Rahmen berücksichtigt und bei Bedarf angepasst sowie durch weitergehende Massnahmen ergänzt werden, mit welchen die Abfallproduktion im Allgemeinen und die Freisetzung von Plastikabfällen in die Umwelt im Speziellen reduziert werden können.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der Staatsrat die Motion im Rahmen des Bundesrechts zur Annahme. Deren Umsetzung wird im Rahmen der Totalrevision des ABG und der KAP erfolgen. Die Arbeiten für diese Revision wird Zeit in Anspruch nehmen. Somit wird es nicht möglich sein, der Motion innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist «die entsprechende Folge zu geben».

26. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Mutter Christa / Senti Julia

2019-GC-75

Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 mai 2019, les députées Christa Mutter et Julia Senti demandent que soit dressé un inventaire détaillé de mesures de protection du climat à prendre dans le domaine de la mobilité, en particulier afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Il comportera, pour chaque mesure, des précisions sur le financement, les décisions légales nécessaires et sur l'agenda de mise en œuvre ainsi qu'une estimation de l'impact climatique.

Les députées susmentionnées constatent en effet que la mobilité est l'une des principales causes d'émission de GES et que le canton de Fribourg, avec un taux de motorisation record en comparaison intercantonale et une part modale des transports publics inférieure à la moyenne nationale, contribue à ce problème.

L'étude devra notamment porter sur la promotion des transports publics et des transports non motorisés, sur les moyens à mettre en œuvre dans le canton afin de rendre les transports publics plus attractifs pour les jeunes, de réduire le niveau global de motorisation (véhicules à essence et diesel) et de rendre l'e-mobilité plus attrayante, sur les mesures fiscales à prendre pour promouvoir des transports respectueux du climat, sur les mesures à prendre en matière de stationnement, de circulation ainsi que d'aménagement du territoire.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Vers un Plan climat cantonal fribourgeois

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique du changement climatique et de la nécessité de prendre des mesures pour le freiner. C'est pourquoi un Plan climat cantonal est en cours d'élaboration. En effet, une responsable a été engagée en mai 2018 à la DAEC (Service de l'environnement SEn) afin de doter le canton d'un tel plan. Il déterminera les objectifs, les mesures, les responsabilités et le financement nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale ambitieuse et afin d'agir en matière de changements climatiques et de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Il comprendra des mesures à prendre dans le domaine de la mobilité, mais étant donné que l'élaboration du Plan Climat a commencé récemment, elles n'ont pas encore été identifiées de manière systématique, mais ont fait l'objet d'une démarche participative impliquant divers secteurs en automne 2019. Une première liste de mesures liées au Plan Climat sera ensuite discutée courant 2020. Le Plan Climat a pour objectif de créer de nouvelles mesures mais aussi renforcer les mesures existantes afin d'atteindre les objectifs de réduction de GES qui seront définis par l'Etat.

2. Développement d'une mobilité durable

En effet, des mesures visant à protéger le climat, et plus largement l'environnement, et permettant de réduire les émissions de GES ont déjà été prises par le gouvernement fribourgeois dont la politique en la matière est axée en priorité sur « la mobilité douce et le renforcement du réseau de transports publics ». Cette politique de développement d'une mobilité durable est inscrite dans le programme gouvernemental 2017–2021 et reprise dans le Plan directeur cantonal et le Plan cantonal des transports. Le Conseil d'Etat entend la concrétiser non seulement par la mise en place d'une offre dense de trains et de bus et par le développement d'axes forts pour le vélo, mais aussi par l'encouragement de la mobilité combinée (aménagement de parcs-relais à proximité des gares ferroviaires et de gares routières). Finalement, le catalogue de mesures pour les plans de mobilité de l'Etat, conçu en 2016, a été mis à jour. Le concept des futurs plans de mobilité de l'Etat a été finalisé. Il devra encore être adopté par le Conseil d'Etat, avec une décision de principe permettant de réaffecter une partie des recettes supplémentaires à des mesures d'incitation positives. Par ailleurs, l'arrêté du 12 juillet 1991 sur l'attribution et la gestion des places de stationnement pour voitures est en cours de révision.

2.1. Un réseau de transport public dense

2.1.1. Développement de l'offre en transports publics

Au niveau des transports publics, la volonté du Conseil d'Etat de promouvoir une mobilité durable passe par la mise en place par étapes du RER Fribourg | Freiburg :

- > RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg toutes les 30 minutes avec prolongement vers Düdingen et Berne chaque heure (décembre 2011),
- > cadence 30 minutes introduite en décembre 2015 et décembre 2017 entre :
 - > Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains,
 - > Fribourg/Freiburg–Romont (trains régionaux),
 - > Kerzers–Murten/Morat,
 - > Fribourg/Freiburg–Murten/Morat–Ins,
 - > Palézieux et Châtel-Saint-Denis,
 - > Payerne et Lausanne (RER Vaud),
- > cadence 30 minutes intégrale entre Bulle et Palézieux (décembre 2019) grâce à la modernisation de la gare de Châtel-Saint-Denis,
- > cadence 15 minutes dans le périmètre de l'agglomération (1^{re} étape en décembre 2019 ; complète à l'horizon 2025),
- > augmentation de l'offre entre Montreux–Montbovon–Zweisimmen (cadence horaire intégrale des trains régionaux et circulation 5 fois par jour d'un TransGoldenPass jusqu'à Interlaken, horaire 2021),
- > cadence 30 minutes entre Bulle et Gruyères (horaire 2023),
- > prolongement des RE Fribourg/Freiburg–Bulle jusqu'à Broc-Fabrique suite à la mise à voie normale du tronçon Bulle–Broc-Fabrique (horaire 2023),
- > amélioration du temps de parcours des RE Bulle–Fribourg/Freiburg (horizon 2025),
- > cadence 30 minutes entre Fribourg/Freiburg et Neuchâtel, dont une fois avec changement (horizon 2030),
- > prolongement d'un des quatre RE qui circuleront entre Genève–Lausanne jusqu'à Berne avec arrêt à Romont et Palézieux (horizon 2035).

Par ailleurs l'étape d'aménagement 2025 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2025) prévoit la diminution du temps de parcours entre Lausanne et Berne de 66 à 61 minutes.

Parallèlement à ces développements qui concernent le ferroviaire, l'offre des bus régionaux est étoffée et optimisée, ce au bénéfice de toutes les régions du canton, à savoir :

- > le district de la Broye (décembre 2014),
- > le district du Lac (décembre 2015),
- > la région Sarine Ouest (décembre 2015),
- > la région Gibloux (décembre 2015),
- > la région de la Haute Sarine (décembre 2016),
- > le district de la Singine (décembre 2016),
- > les districts de la Glâne et de la Veveysse (décembre 2017),
- > le district de la Gruyère (horaire 2023).

2.1.2. Développements de l'infrastructure de transports publics

Ces développements de l'offre des transports publics ont nécessité d'importants travaux à l'infrastructure¹, notamment :

- > le tronçon Romont–Bulle a été modernisé (nouveaux dispositifs d'enclenchement, nouvelle signalisation, etc.),
- > sur les lignes Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains et Fribourg/Freiburg–Ins de nouveaux points de croisement ont été créés à Cheyres et à Münchenwiler-Courgevax, la gare de Grolley et celle de Pensier ont été modernisées,
- > deux voies de dépassement fret ont été aménagées à Lussy, près de Romont,
- > les gares de Lucens et Ecublens-Rue ont été modernisées afin de pouvoir augmenter la cadence des trains circulant entre Payerne et Palézieux,
- > une nouvelle halte ferroviaire Fribourg/Freiburg Poya a été aménagée entre Fribourg/Freiburg et Berne.

Par ailleurs, en vue du changement d'horaire 2020 qui aura lieu en décembre 2019 et afin d'augmenter l'offre dans le canton de Fribourg :

- > la gare de Châtel-Saint-Denis a été déplacée et modernisée afin de supprimer le rebroussement des trains,
- > la gare de Givisiez a aussi été déplacée et modernisée, ce qui permet une desserte de cette commune par les trains circulant entre Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains et ainsi l'introduction de la cadence ferroviaire à 15 minutes entre Fribourg/Freiburg et Givisiez.

Des procédures d'approbations des plans (PAP) sont en cours ou des décisions d'approbations de plans (DAP) ont été délivrées pour la modernisation de la gare de Bulle, pour celle de Fribourg/Freiburg (qui impliquera la création d'un passage inférieur supplémentaire) et pour la création d'une nouvelle halte à Avry-Matran. Des travaux, répartis sur les cinq prochaines années,

¹ A noter que les haltes ferroviaires ont été ou seront mises prochainement aux normes de la loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand. Le Grand Conseil a accepté un crédit d'engagement pour la mise en conformité des arrêts de bus situés en bordure de routes cantonales avec la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés.

auront lieu sur les deux lignes de la Broye (Payerne–Palézieux et Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains) en vue de leur modernisation et de leur automatisation.

Afin de réaliser l'étape d'aménagement 2035 du programme fédéral de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2035)² et finaliser les programmes précédents (PRODES EA 2025 et ZEB³), les aménagements à l'infrastructure suivants devront être réalisés :

- > mise à voie normale du tronçon Bulle–Broc-Fabrique (d'ici à 2023),
- > création d'une voie centrale pour le rebroussement des trains à Rosé nécessaire à l'introduction de la cadence ferroviaire à 15 minutes entre Avry et Fribourg/Freiburg (d'ici fin 2024),
- > correction de tracé entre Vuisternens-devant-Romont et Romont (d'ici à 2026),
- > aménagement d'un nouveau quai à Ins,
- > changement d'aiguillage en gare de Schmitten afin d'y augmenter la vitesse d'entrée des trains et permettre l'introduction de la cadence 15 minutes entre Düringen et Fribourg/Freiburg,
- > aménagement d'une nouvelle halte ferroviaire Agy à Fribourg (sur le tronçon Fribourg/Freiburg–Givisiez),
- > aménagement d'une nouvelle voie de dépassement à Givisiez pour le trafic de marchandises (ceci permettra de combler les lacunes à la cadence 30 minutes entre Fribourg/Freiburg et Yverdon-les-Bains),
- > mesures entre Montbovon et Bulle et entre Bulle et Palézieux afin de stabiliser l'horaire du réseau à voie étroite,
- > augmentation des vitesses d'entrée en gare de Romont et Fribourg/Freiburg (côté Est) afin d'introduire un train RegioExpress Lausanne–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Berne en sus des InterCity et des InterRegio (3^e produit du trafic grandes lignes).

Par ailleurs des montants sont prévus dans PRODES EA 2035 pour l'analyse de l'« accélération et extension de capacité » sur la ligne Lausanne–Berne. Des études ont été mandatées par les Etats de Fribourg et de Vaud. Elles portent sur un nouveau tracé entre Chénens et Fribourg/Freiburg, à réaliser dans une première étape. Le but est de réduire le temps de parcours à 60 minutes environ entre Berne et Lausanne et d'augmenter les capacités de cette ligne très chargée ; la ligne existante sera en effet maintenue et destinée à la desserte régionale. Une deuxième étape concernera le tracé entre Lausanne et Romont, l'objectif étant de ramener à plus long terme le temps de parcours entre Lausanne et Berne à 40 minutes environ.

En matière de transports publics routiers, les TPF étudient la construction de nouvelles gares routières à proximité de haltes ferroviaires et à des points de convergence importants des bus du trafic régional et local sur le réseau de trains : Avry, Broc-Village, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Düringen, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Morat et Romont. Ces aménagements sont rendus nécessaires par l'augmentation de la cadence des bus et du nombre de lignes.

² Le Parlement fédéral a adopté cette étape d'aménagement de PRODES en juin 2019 pour un montant de 12,89 milliards de francs.

³ PRODES EA 2025 a été adopté par le Parlement en 2014 pour un montant de 6,4 milliards de francs et ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) en 2009 (5,4 milliards de francs).

2.1.3. Investissements financiers

La mise en place de ce réseau dense de transports publics nécessite d'importants investissements financiers de la part des pouvoirs publics. Ainsi, en 2018, ils ont versé 87,5 millions de francs pour financer les transports publics régionaux, dont 39,4 millions de francs (45 %) à charge du canton de Fribourg (Etat et communes). En 2019, ces chiffres seront respectivement de 95,4 et 42,9 millions de francs. Le canton a également contribué au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour un montant de 14,3 millions de francs (15,3 millions de francs en 2019). Par ailleurs l'Etat a versé 13,3 millions de francs (57,5 %) en 2018 (13,8 millions de francs en 2019) pour financer l'exploitation de lignes du trafic urbain commandées par les communautés régionales de transport (Agglomération de Fribourg et Mobul).

Le but de ces investissements et de ces développements importants, particulièrement marqués en décembre 2014 (horaire 2015) et en décembre 2017 (horaire 2018), est d'inciter les habitantes et habitants du canton de Fribourg à utiliser les transports publics pour leurs déplacements pendulaires mais aussi durant leurs loisirs.

2.2. Planification cyclable cantonale et un plan sectoriel des parcs-relais

Le gouvernement fribourgeois a également adopté, le 10 décembre 2018, le plan sectoriel vélo. Cette planification du réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs est basée sur le réseau routier cantonal, mais identifie aussi des tronçons reportés sur des routes communales pour des raisons de sécurité, de continuité ou d'attractivité. Elle intègre par ailleurs la TransAgglo (axe de mobilité douce qui reliera Rosé à Düdingen en passant par Avry, Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Fribourg et Granges-Paccot) et la Voie Verte (cheminement de mobilité douce qui reliera Riaz, Bulle et la Tour-de-Trême). Le réseau cyclable cantonal a été hiérarchisé en trois niveaux, en fonction du potentiel d'utilisatrices et d'utilisateurs, et les mesures d'aménagement cyclable préconisées (piste unidirectionnelle, piste bidirectionnelle, bandes, bande à la montée, etc.) y sont précisées. Une priorisation des mesures qui doivent encore être réalisées afin de poursuivre la mise en place par étapes du réseau cyclable cantonal ainsi qu'une planification ont été faite en 2019 à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). A noter qu'à ce jour, un peu plus de 100 km de voies cyclables ont déjà été réalisées, dont 9,6 km de pistes cyclables et de pistes mixtes.

Le canton s'est également doté d'un plan sectoriel des parcs-relais, validé par le Conseil d'Etat le 18 décembre 2018. Cette planification indique les besoins en lien avec l'aménagement à proximité des haltes ferroviaires du canton d'interfaces permettant aux pendulaires d'y parquer, au plus près de leur domicile, leur voiture ou leur bicyclette, et d'emprunter les transports publics. Dans un premier temps, des projets pilotes seront réalisés par les TPF afin d'évaluer la nécessité d'un éventuel subventionnement cantonal.

3. Stratégie d'aménagement du territoire et de développement durable axée sur les transports publics

3.1. Urbanisation et densification en fonction de la qualité de la desserte en transports publique

Le plan directeur cantonal est le principal instrument de l'aménagement du territoire en Suisse. Il fixe les objectifs et les principes de la stratégie d'urbanisation et de densification du territoire du canton. Le territoire d'urbanisation y a été défini « en tenant compte de la qualité de la desserte en

transports publics ». « Cette condition préalable permet d'assurer que le territoire se développe en priorité là où les parts des déplacements en transports publics et en mobilité douce des personnes peuvent être les plus importantes afin d'appréhender au mieux la forte croissance d'habitants et d'emplois attendue. Les différents thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal permettent d'articuler la stratégie de mobilité avec la planification du territoire. Les projets de réaménagement des secteurs à proximité des gares permettront notamment de renforcer les noyaux de plusieurs centres du canton (Fribourg, Bulle, Estavayer, Châtel-Saint-Denis et Givisiez) et de mettre en œuvre ainsi le principe de densification vers l'intérieur dans des lieux présentant d'excellentes conditions d'accessibilité. »⁴

Des niveaux de qualité de desserte en transports publics de zone à bâtir ont ainsi été définis en fonction :⁵

- > de la distance à l'arrêt le plus proche,
- > de la cadence de desserte de cet arrêt,
- > du type de desserte (nœud ferroviaire, linge ferroviaire ou nœud de bus, ligne de bus).

Les arrêts de transports publics ont été classés en 6 catégories. Sur la base de ces catégories d'arrêts ainsi que de leur accessibilité à pied, cinq niveaux de qualité de desserte (allant de A à E) ont été définis (voir annexe ci-dessous).

La densification est autorisée, en principe, sans limite particulière uniquement aux endroits présentant au moins une desserte en transports publics de niveau C ; un niveau D est toléré uniquement si une infrastructure de mobilité douce en site propre existe au moment de la densification. Pour les mises en zone une desserte en transports publics de niveau D est exigé ; un niveau E est admis également uniquement si une infrastructure de mobilité douce en site propre existe au moment de la mise en zone⁶.

3.2. Stratégie de développement durable

La Constitution cantonale cite expressément le développement durable parmi les buts de l'Etat, dont le Conseil d'Etat est chargé de la mise en œuvre selon la loi sur l'Organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA). Ces dispositions sont concrétisées par la Stratégie de développement durable. L'entrée en vigueur d'une nouvelle Stratégie est prévue en 2021⁷. Celle-ci comportera plusieurs cibles alignées sur l'Agenda 2030 de développement durable de l'ONU, dont l'une concerne la mobilité durable, avec des objectifs et mesures associées, de manière à ce que la part modale des distances journalières en transports publics, à vélo et à pied augmente dans le canton, que la consommation énergétique liée au transport soit réduite et que les impacts liés aux déplacements diminuent également. Une autre cible pertinente en termes de mobilité portera sur l'urbanisation durable articulée autour d'axes de communication privilégiant la mobilité douce et les transports publics. Des mesures seront déclinées dans la stratégie en faveur de telles formes d'urbanisation.

⁴ Plan directeur cantonal, Section B Volet stratégique, 3. Coordination entre les stratégies d'urbanisation et de mobilité p 18.

⁵ Plan directeur cantonal, Section C / T 201. Transports publics.

⁶ Les demandes de tolérance doivent être motivées et adressées à l'Office fédéral du développement territorial.

⁷ La Stratégie devrait être soumise à consultation au début de l'année 2020 et au Grand Conseil à l'automne de la même année.

4. Mesures pour l'amélioration de la qualité de l'air

Si la priorité est mise sur le développement des transports publics et de la mobilité douce, le gouvernement fribourgeois a également pris des mesures afin d'améliorer la qualité de l'air.

4.1. Plan de mesures pour la protection de l'air

Un plan de mesures pour la protection de l'air a en effet été adopté par le Conseil d'Etat le 8 octobre 2007 déjà. La plupart des mesures prévues dans ce plan, si elles sont destinées en premier lieu à lutter contre la pollution atmosphérique, ont également un impact positif sur le climat. En matière de mobilité, ce plan visait à limiter la pollution des véhicules privées et à inciter à l'achat de véhicules plus propres, ce par le biais de l'impôt sur les véhicules, à pousser les entreprises de transports à s'équiper de matériel roulant moins polluant, à demander aux agglomérations de Bulle et Fribourg de favoriser la mobilité durable, de se doter d'un concept de stationnement et d'aménager des parcs-relais périphériques.

Un nouveau Plan de mesures pour la protection de l'air a été établi et adopté par le Conseil d'Etat le 18 novembre 2019⁸. Les mesures relatives à la mobilité concernent notamment la promotion de la mobilité électrique. Elles visent à :

- > inciter les entreprises de transport à acquérir du matériel roulant électrique et, dans les zones urbaines, à exploiter des bus à traction électrique,
- > encourager l'électromobilité individuelle par l'exemplarité de l'Etat (acquisition de véhicules électriques lors du renouvellement des anciens véhicules et aménagement de bornes ou stations de recharge électrique dans les immeubles et parkings de l'Etat) et via l'imposition des véhicules.

Certes, les véhicules électriques, s'ils permettent de limiter les émissions de GES, ne sont pas exempts d'impacts négatifs sur le climat et l'environnement. En effet la production de leurs batteries et moteurs se fait notamment dans des pays qui utilisent de l'électricité issue de combustibles fossiles et nécessite l'usage de matériaux tels que le cuivre, le cobalt, le nickel et le lithium, dont l'extraction entraîne des dommages environnementaux. Leur recyclage est par ailleurs problématique. Ces effets négatifs risquent d'être multipliés par l'augmentation importante du nombre et du type d'engins utilisant des batteries électriques (voitures et vélos mais aussi VTT et trottinettes) et font l'objet de réflexions sur les possibilités d'atténuation au niveau national. De plus le degré de l'impact du développement de l'électromobilité sur l'environnement en Suisse dépend du type d'électricité utilisé pour faire fonctionner ces véhicules. Néanmoins, dans un contexte où, selon de premières études, une part d'environ un tiers des usagères/usagers de vélos électriques provient du trafic motorisé individuel, il est à constater qu'un vélo électrique a un impact écologique substantiellement moindre qu'une voiture. La promotion des transports publics, de la mobilité douce (vélo et marche à pied) et la réduction des besoins de mobilité et de pendularité et le changement de la répartition modale sont toutefois les meilleurs moyens de protéger le climat dans le domaine des transports.

⁸ Il a été établi sur la base d'un bilan effectué en 2018. Un premier bilan sur la mise en œuvre de ce plan de mesures a été publié par le Service de l'environnement (SEn) en 2011.

4.2. Révision de la fiscalité des véhicules

Concernant la fiscalité des véhicules, la Direction de la sécurité et de la justice a mis en consultation le 8 juillet 2019 la révision complète de la Loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVAR).

Si aujourd'hui, seules les voitures de tourisme avec une étiquette-énergie A profitent d'une pleine exonération fiscale durant trois années civiles, des réductions permanentes en faveur des véhicules⁹ particulièrement efficaces sur le plan de la consommation, de l'énergie et des émissions sont prévues, à savoir :

- > étiquette-énergie A, réduction de 20 % ; si étiquette-énergie B, réduction de 10 %
- > motorisation électrique ou hydrogène, réduction de 30 %
- > motorisation hybride, à gaz ou assimilable, réduction de 15 %.

Les réductions selon l'étiquette-énergie ou le type de motorisation seront cumulables¹⁰. Il est par ailleurs prévu de maintenir l'exonération fiscale des véhicules affectés au transport public ainsi que des cycles électriques (45 km/h) soumis à l'immatriculation.

Pour la majorité des véhicules légers, la LIVAR prévoit une imposition progressive selon la puissance du véhicule. Ce système imposera lourdement les détenteurs de véhicules présentant une motorisation et/ou une puissance excessive(s).

4.3. Vers une loi sur la mobilité et une législation sur le climat

En date du 22 mars 2018, le Grand Conseil a accepté une motion demandant l'élaboration d'une nouvelle loi sur la mobilité qui remplacera la loi sur les routes et celle sur les transports. Cette nouvelle loi, en cours d'élaboration, permettra d'aborder la mobilité de façon globale et prendra en compte la nécessité de développer une mobilité durable, respectueuse du climat et de l'environnement.

Les députées Julia Senti et Christa Mutter ont déposé le 28 mars 2019 une motion demandant l'élaboration d'une loi cantonale pour le climat et l'environnement et d'y fixer notamment un objectif climatique cantonal, une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal et la création d'un fonds cantonal pour le climat. Le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à accepter cette motion.

5. Position du Conseil d'Etat

Les différents éléments présentés ci-dessus, qui ne sont pas exhaustifs, montrent que de nombreuses mesures ont déjà été mises en place, ou sont en passe de l'être, en matière de mobilité durable. D'autres visant à diminuer les GES seront intégrées au futur Plan climat. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un nouveau document de mesures, élaboration qui prendra du temps et des ressources. Il propose toutefois que les propositions et suggestions des députées Müller et Senti soient prises en considération, notamment dans le cadre de la conception de ce Plan climat.

⁹ Cela concerne tous les véhicules dont le poids total est égal ou inférieur à 3,5 tonnes. Les motocycles, les voitures de livraison et autres utilitaires légers pourront désormais également bénéficier d'une réduction fiscale. A noter qu'à court terme, la Confédération prévoit d'étendre l'étiquette-énergie aux voitures de livraison et autres utilitaires légers.

¹⁰ A titre d'exemple, un véhicule électrique avec étiquette-énergie A pourra bénéficier d'une réduction fiscale permanente de 50 %.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le présent postulat.

26 novembre 2019

Annexe

—

Catégories d'arrêts TP / Niveaux de qualité de desserte

Annexe

Catégories d'arrêts TP

Cadence	Nœud ferroviaire	Ligne ferroviaire / nœud bus	Ligne de bus régional/urbain/local
< 10 min	I	I	II
11 à 20 min	I	II	III
21 à 40 min	II	III	IV
41 à 60 min	III	IV	V
61 à 120 min	-	V	VI

Niveaux de qualité de desserte

Catégorie d'arrêt	Accessibilité des arrêts (distance en mètres)				
	< 300 m	300–500 m	501–750 m	751–1000 m	1001–1500 m
I	Niveau A	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D
II	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Niveau E
III	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Niveau E	Niveau E
IV	Niveau C	Niveau D	Niveau E	Niveau E	–
V	Niveau D	Niveau E	Niveau E	–	–
VI	Niveau E	Niveau E	–	–	–



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Mutter Christa / Senti Julia

2019-GC-75

Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 23. Mai 2019 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossrätinnen Christa Mutter und Julia Senti die Erhebung von Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität auf kantonaler Ebene. Dabei soll auch abgeklärt werden, wie konkrete Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen eingeführt werden können. Die detaillierte Aufstellung der Massnahmen soll mindestens die Finanzierungsmöglichkeiten, die nötigen gesetzlichen Entscheidungen, nach Möglichkeit die geschätzte Klimawirkung der Massnahmen sowie eine Agenda zu ihrer Umsetzung umfassen.

Als Begründung führen die Verfasserinnen des Postulats an, dass die Mobilität eine der Hauptverursacherinnen von Treibhausgasemissionen sei und dass der Kanton Freiburg mit seinem im interkantonalen Vergleich rekordhohen Motorisierungsgrad und einem unterdurchschnittlichen Anteil des öffentlichen Verkehrs zu diesem Problem beitrage.

Die vom Postulat geforderte Studie soll Antworten auf unter anderem folgende Fragen geben: Wie können der öffentliche und der nicht motorisierte Verkehr am besten gefördert werden? Mit welchen Mitteln kann die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel für Jugendliche erhöht werden? Wie kann der Motorisierungsgrad (benzin- und dieselgetriebene Fahrzeuge) in Freiburg insgesamt gesenkt und die E-Mobilität attraktiver gemacht werden? Welche steuerlichen Massnahmen sind denkbar, um klimaverträglichen Verkehr zu fördern? Welche Steuerungsmittel im Bereich Parkplätze und Parkplatzbewirtschaftung sowie Verkehrssteuerung können ergriffen werden und welche Massnahmen sind im Bereich der Raumplanung möglich und sinnvoll?

II. Antwort des Staatsrats

1. Ein Klimaplan für den Kanton Freiburg

Der Staatsrat weiss um die Problematik des Klimawandels und der Notwendigkeit, Gegenmassnahmen zu treffen. Aus diesem Grund ist der Staat daran, einen Klimaplan auszuarbeiten. Hierfür hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Mai 2018 eine Verantwortliche für den Klimaplan angestellt und sie dem Amt für Umwelt (AfU) zugeteilt. Der Klimaplan wird die Ziele, Massnahmen, Verantwortlichkeiten und die für eine ehrgeizige kantonale Klimapolitik nötige Finanzierung festlegen, um den Kanton für den Klimawandel zu wappnen und um die Treibhausgasemissionen zu senken. Er wird Massnahmen umfassen, die im Bereich der Mobilität getroffen werden müssen. Weil aber die Ausarbeitung des Plans erst begonnen hat, wurden die entsprechenden Massnahmen noch nicht systematisch bestimmt. Immerhin waren sie im Herbst 2019 Gegenstand eines partizipativen Verfahrens, an dem verschiedene Sektoren teilnahmen.

2020 wird dann eine erste Liste von Massnahmen für den Klimaplan diskutiert werden. Mit dem Klimaplan sollen neue Massnahmen entwickelt, aber auch bestehende verstärkt werden, damit die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen, die der Staat noch definieren muss, erreicht werden können.

2. Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität

Die Freiburger Regierung, die in diesem Bereich vor allem auf die Förderung des Langsamverkehrs und den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots setzt, hat bereits Massnahmen getroffen, mit denen die Umwelt im Allgemeinen und das Klima im Besonderen geschützt und die Treibhausgasemissionen gesenkt werden sollen. Diese Politik der Stärkung einer nachhaltigen Mobilität ist im Regierungsprogramm 2017–2021 eingetragen und wurde im kantonalen Richtplan wie auch im kantonalen Verkehrsplan übernommen. Der Staatsrat will diese Politik nicht nur über ein dichtes Bahn- und Busangebot und die Entwicklung von Hauptachsen für den Veloverkehr in die Praxis umsetzen, sondern auch über die Förderung der kombinierten Mobilität (Bau von Park+Ride-Anlagen bei Bahn- und Bushöfen). Und schliesslich kann noch erwähnt werden, dass der Massnahmenkatalog für die Mobilitätspläne des Staats aus dem Jahr 2016 nachgeführt und das Konzept für die künftigen Mobilitätspläne des Staats fertiggestellt worden sind. Die Annahme des Konzepts durch den Staatsrat ist noch ausstehend. Dabei soll auch der Grundsatzentscheid gefällt werden, laut dem ein Teil der zusätzlichen Einnahmen für positive Anreizmassnahmen verwendet werden soll. Zudem wird der Beschluss vom 12. Juli 1991 über die Zuteilung und die Verwaltung von Parkplätzen für Personenwagen derzeit revidiert.

2.1. Ein dichtes öffentliches Verkehrsnetz

2.1.1. Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots

Im öffentlichen Verkehr fördert der Staatsrat eine nachhaltige Mobilität über die Einführung und den etappenweisen Ausbau der RER Fribourg | Freiburg:

- > RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg alle 30 Minuten mit Verlängerung jede Stunde bis Düdingen und Bern (Dezember 2011);
- > Halbstundentakt auf folgenden Strecken (Dezember 2015 bzw. 2017);
 - > Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains;
 - > Fribourg/Freiburg–Romont (Regionalzüge);
 - > Kerzers–Murten/Morat;
 - > Fribourg/Freiburg–Murten/Morat–Ins;
 - > Palézieux und Châtel-Saint-Denis;
 - > Payerne und Lausanne (Waadtländer S-Bahn);
- > durchgehender Halbstundentakt zwischen Bulle und Palézieux dank der Modernisierung des Bahnhofs Châtel-Saint-Denis (Dezember 2019);
- > Viertelstundentakt im Perimeter der Agglomeration Freiburg (1. Etappe Dezember 2019; vollständige Einführung Horizont 2025);
- > Ausbau des Angebots auf der Strecke Montreux–Montbovon–Zweisimmen (integraler Stundentakt der Regionalzüge und 5 TransGoldenPass-Züge pro Tag bis Interlaken, Fahrplan 2021);
- > Halbstundentakt zwischen Bulle und Gruyères (Fahrplan 2023);
- > Verlängerung des RE Fribourg/Freiburg–Bulle bis Broc-Fabrique dank Umstellung auf Normalspur des Abschnitts Bulle–Broc-Fabrique (Fahrplan 2023);

- > Verkürzung der Fahrzeit des RE Bulle–Fribourg/Freiburg (Horizont 2025);
- > Halbstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Neuenburg, einmal je Stunde mit Umsteigen (Horizont 2030);
- > Verlängerung der vier RE Genf–Lausanne bis Bern mit Halt in Romont und Palézieux (Horizont 2035).

Im Übrigen sieht der Ausbauschnitt 2025 des strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP AS 2025) die Senkung der Reisezeit zwischen Lausanne und Bern von 66 auf 61 Minuten vor.

Parallel zum Ausbau des Bahnangebots wurde und wird auch das Busangebot verdichtet und optimiert. Davon profitieren alle Bezirke und Regionen des Kantons:

- > Broyebezirk (Dezember 2014);
- > Seebezirk (Dezember 2015);
- > Saane-West (Dezember 2015);
- > Gibloux (Dezember 2015);
- > Oberer Saanebezirk (Fahrplan 2016);
- > Sensebezirk (Dezember 2016);
- > Glane- und Vivisbachbezirk (Dezember 2017);
- > Greyerzbezirk (Fahrplan 2023).

2.1.2. Ausbau der Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr

Für den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots mussten auch die Infrastrukturen ausgebaut werden¹, namentlich:

- > Der Abschnitt Romont–Bulle wurde modernisiert (u. a. neue Stellwerke und Signalisationen).
- > Auf den Linien Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains und Fribourg/Freiburg–Ins wurden neue Kreuzungsstellen in Cheyres und Münchenwiler-Courgevaux geschaffen und die Bahnhöfe Grolley und Pensier wurden modernisiert.
- > In Lussy, nahe Romont, wurden zwei Überholgleise für den Güterverkehr gebaut.
- > Die Bahnhöfe Lucens und Ecublens-Rue wurden modernisiert, um die Kadenz der Züge, die zwischen Payerne und Palézieux verkehren, erhöhen zu können.
- > Auf der Linie Fribourg/Freiburg–Bern wurde die neue Haltestelle Fribourg/Freiburg Poya gebaut.

Mit dem Fahrplanwechsel 2020, der im Dezember 2019 stattfinden wird, wird das Angebot im Kanton Freiburg zudem dank folgender Arbeiten erhöht werden können:

- > Der Bahnhof Châtel-Saint-Denis wurde versetzt und modernisiert, womit die Spitzkehre der Züge entfällt.
- > Der Bahnhof Givisiez wurde versetzt und modernisiert, wodurch die Gemeinde durch die Züge der Linie Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains bedient und der Viertelstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Givisiez eingeführt werden kann.

¹ Die Bahnhaltstellen wurden oder werden demnächst für Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht. Der Grosse Rat verabschiedete hierfür einen Verpflichtungskredit für die Anpassung der Bushaltstellen auf den Kantonsstrassen an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

Für die Modernisierung des Bahnhofs Bulle und des Bahnhofs Fribourg/Freiburg (einschliesslich Bau einer zusätzlichen Unterführung) sowie für die Schaffung des neuen Halts Avry-Matran sind Plangenehmigungsverfahren (PGV) im Gang bzw. konnten mit einer entsprechenden Bewilligung abgeschlossen werden. Auf den beiden Linien des Broyebezirks (Payerne–Palézieux und Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains) werden in den fünf kommenden Jahren verschiedene Arbeiten zur Modernisierung und Automatisierung durchgeführt werden.

Um den Ausbauschnitt 2035 des strategischen Entwicklungsprogramms für die Bahninfrastruktur (STEP AS 2035)² zu verwirklichen und die vorherigen Programme (STEP AS 2025 und ZEB³) fertigzustellen, sind folgende Infrastrukturarbeiten erforderlich:

- > Umstellung auf Normalspur des Abschnitts Bulle–Broc-Fabrique (bis 2023);
- > Bau in Rosé eines Zusatzgleises für die Spitzkehre von Zügen, damit zwischen Avry und Fribourg/Freiburg der Viertelstundentakt eingeführt werden kann (bis Ende 2024);
- > Korrektur des Trassees zwischen Vuisternens-devant-Romont und Romont (bis 2026);
- > Bau eines neuen Perrons in Ins;
- > Ersatz der Weichen im Bahnhof Schmitten, um die Einfahrtsgeschwindigkeit der Züge erhöhen und den Viertelstundentakt zwischen Düdingen und Fribourg/Freiburg einführen zu können;
- > Bau der neuen Bahnhaltestelle Agy in Freiburg (auf dem Abschnitt Fribourg/Freiburg–Givisiez);
- > Einrichten eines neuen Überholgleises in Givisiez für den Güterverkehr (damit können die Lücken im Halbstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Yverdon-les-Bains geschlossen werden);
- > Massnahmen zwischen Montbovon und Bulle sowie zwischen Bulle und Palézieux, um den Fahrplan auf dem Schmalspurnetz zu stabilisieren;
- > Erhöhung der Einfahrtsgeschwindigkeit in Romont und Fribourg/Freiburg (auf der Ost-Seite), um in Ergänzung zu den InterCity und InterRegio einen RegioExpress Lausanne–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern (3. Fernverkehrsprodukt) einführen zu können.

Im STEP AS 2035 sind zudem Mittel für die Analyse der Massnahme «Kapazitätsausbau und Beschleunigung» auf der Linie Lausanne–Bern vorgesehen. Die Kantone Freiburg und Waadt haben Studien in Auftrag gegeben, die als erste Etappe eine neue Streckenführung zwischen Chénens und Fribourg/Freiburg zum Gegenstand haben. Damit soll einerseits die Fahrzeit zwischen Bern und Lausanne auf etwa 60 Minuten gesenkt und andererseits die Kapazität auf dieser stark befahrenen Linie erhöht werden. Die bestehenden Gleise sollen beibehalten und für den Regionalverkehr benutzt werden. Eine zweite Etappe wird die Streckenführung zwischen Lausanne und Romont betreffen und zum Ziel haben, längerfristig die Fahrzeit zwischen Lausanne und Bern auf etwa 40 Minuten zu senken.

Darüber hinaus planen die TPF den Bau von neuen Bushöfen (Avry, Broc-Village, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Düdingen, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Murten und Romont) bei Bahnhaltstellen, wo der öffentliche Strassenverkehr und der Bahnverkehr zusammenlaufen. Dies ist erforderlich, um mit der Erhöhung der Busfahrplankadenz und der Zahl der Buslinien Schritt halten zu können.

² Das Bundesparlament hat diesen auf 12,89 Milliarden Franken bezifferten Ausbauschnitt des STEP im Juni 2019 angenommen.

³ Der STEP AS 2025 wurde vom Bundesparlament im Jahr 2014 für 6,4 Milliarden Franken und die ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) 2009 für 5,4 Milliarden Franken angenommen.

2.1.3. Finanzielle Investitionen

Die Einrichtung eines dichten öffentlichen Verkehrsnetzes erfordert erhebliche finanzielle Investitionen der öffentlichen Hand. Im Jahr 2018 hat die öffentliche Hand deshalb 87,5 Millionen Franken in den öffentlichen Regionalverkehr investiert, wovon der Kanton Freiburg (Staat und Gemeinden) 39,4 Millionen Franken (45 %) übernommen hat. 2019 werden es 95,4 bzw. 42,9 Millionen Franken sein. Der Kanton Freiburg hat zudem 14,3 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) einbezahlt (2019 werden es 15,3 Millionen Franken sein). Und schliesslich beteiligte sich der Staat 2018 mit 13,3 Millionen Franken (57,5 %) an der Finanzierung des Betriebs der städtischen Linien, die von den betroffenen Verkehrsverbänden (Agglomeration Freiburg und Mobul) bestellt worden waren (2019: 13,8 Millionen Franken).

Mit diesen Investitionen und Ausbausritten, die im Dezember 2014 (Fahrplan 2015) und im Dezember 2017 (Fahrplan 2018) besonders gross waren, sollen die Freiburgerinnen und Freiburger ermuntert werden, beim Pendeln und in der Freizeit die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen.

2.2. Kantonale Velonetzplanung und Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität

Die Freiburger Regierung hat am 10. Dezember 2018 den Sachplan Velo angenommen. Der Sachplan definiert die Planung des kantonalen Alltags- und Freizeitvelonetzes, wobei das Kantonsstrassennetz das Rückgrat bildet. Aus Gründen der Sicherheit, Kontinuität und Attraktivität folgen die Veloverbindungen jedoch auf bestimmten Abschnitten den Gemeindestrassen. Der Sachplan umfasst des Weiteren die Transagglo (Langsamverkehrsachse, die Rosé mit Düdingen verbinden und durch Avry, Matran, Corminboeuf, Villars-sur-Glâne, Freiburg und Granges-Paccot führen wird) und die grüne Verbindung in Bulle (Langsamverkehrsverbindung zwischen Riaz, Bulle und La Tour-de-Trême). Das kantonale Velonetz wurde unter Berücksichtigung des Nachfragepotenzials in drei hierarchische Stufen unterteilt und es wurden die nötigen Veloinfrastrukturen (Radstreifen, Radstreifen auf der aufsteigenden Fahrspur, Radweg mit Verkehr in einer Richtung oder in beiden Richtungen usw.) genauer festgelegt. 2019 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Prioritätenordnung der anstehenden Massnahmen für eine etappenweise Verwirklichung des kantonalen Velonetzes und eine Planung festgelegt. Bis heute wurden etwas mehr als 100 km Radstreifen verwirklicht, davon 9,6 km in Form von Radwegen und gemeinsamen Rad- und Fusswegen.

Am 18. Dezember 2018 hat der Staatsrat zudem den Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität angenommen. Diese Planung gibt Auskunft über den Bedarf von Schnittstellen in der Nähe der Freiburger Bahnhöfe und -haltstellen, damit die Pendlerinnen und Pendler ihr Auto oder Velo in der Nähe ihres Wohnorts abstellen und dann auf die öffentlichen Verkehrsmittel umsteigen können. In einer ersten Phase werden die TPF Pilotprojekte verwirklichen. Auf dieser Grundlage wird dann bestimmt werden, ob kantonale Beiträge nötig sind.

3. Raumplanungs- und Nachhaltigkeitsstrategie mit Schwerpunkt öffentlicher Verkehr

3.1. Siedlungsentwicklung und Verdichtung in Abhängigkeit von der Qualität der öffentlichen Verkehrserschliessung

Der kantonale Richtplan ist das Hauptinstrument der Raumplanung in der Schweiz. Er bestimmt die Ziele und Grundsätze in den Bereichen Siedlung und Verdichtung für das Gebiet des Kantons: «In der Siedlungsstrategie wurde das Siedlungsgebiet unter Berücksichtigung der Erschliessungsqualität des öffentlichen Verkehrs definiert. [Damit wird gewährleistet], dass sich das Gebiet bevorzugt entwickeln wird, wo die Anteile durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr grösser werden, um bestenfalls die erwartete starke Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme besser zu erfassen. Die verschiedenen Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans erlauben, die Mobilitätsstrategie mit der Siedlungsplanung zu verbinden. Namentlich werden die Neugestaltungsprojekte der Sektoren in der Nähe der Bahnhöfe die Stärkung mehrerer Zentrumskerne des Kantons (Freiburg, Bulle, Estavayer, Châtel-Saint-Denis und Givisiez) erlauben. Auf diese Weise wird das Prinzip der Verdichtung nach innen an Orten mit ausgezeichneten Erreichbarkeitsbedingungen umgesetzt»⁴.

Entsprechend wurden ÖV-Erschliessungsgüteklassen nach folgenden Kriterien definiert:⁵

- > Distanz zur nächsten Haltestelle;
- > Kursintervall, mit dem die Haltestelle bedient wird;
- > Art des Verkehrsmittels und der Haltestelle (Bahnknoten, Bahnlinie oder Busknoten, Buslinie).

Die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs wurden in 6 Kategorien eingeteilt. Gestützt auf diese Einteilung und die Erreichbarkeit der Haltestellen für Fussgängerinnen und Fussgänger wurden fünf Erschliessungsgüteklassen (A bis E) definiert (siehe Anhang weiter unten).

Im Grundsatz wird die Verdichtung an Orten, die mindestens eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse C aufweisen, ohne besondere Einschränkungen zugelassen. Eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse D kann nur dann akzeptiert werden, wenn zum Zeitpunkt der Verdichtung attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr vorhanden sind. Für Einzonungen wird grundsätzlich eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse D vorausgesetzt. Eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse E kann nur dann akzeptiert werden, wenn zum Zeitpunkt der Einzonung attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr vorhanden sind⁶.

3.2. Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die nachhaltige Entwicklung wird in der Kantonsverfassung ausdrücklich als Staatsziel genannt; dessen Umsetzung obliegt gemäss dem Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) dem Staatsrat. Diese rechtlichen Vorgaben werden mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die 2021 in Kraft treten soll⁷, im Einzelnen ausgeführt. Die darin definierten Zielvorgaben richten sich nach der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO.

⁴ Kantonaler Richtplan, Abschnitt B / Strategischer Teil, Kapitel 3 «Koordination zwischen der Siedlungs- und der Mobilitätsstrategie», S. 19.

⁵ Kantonaler Richtplan, Abschnitt C / T 201. Öffentlicher Verkehr.

⁶ In einem solchen Fall ist ein begründetes Gesuch an das Bundesamt für Raumentwicklung zu richten.

⁷ Die Planung sieht vor, dass die Strategie Anfang 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Herbst desselben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Eine der Zielvorgaben wird die nachhaltige Mobilität betreffen und entsprechende Ziele und Massnahmen umfassen, um im Kanton Freiburg den Anteil der Tagesdistanzen, die auf den öffentlichen und den Langsamverkehr entfallen, zu erhöhen, den Energieverbrauch für die Mobilität zu senken und die Auswirkungen des Verkehrs zu reduzieren. Eine weitere Zielvorgabe, die Einfluss auf die Mobilität haben wird, betrifft die nachhaltige Siedlungsentwicklung, die namentlich auf die Nutzung des öffentlichen und des Langsamverkehrs setzt. Die Strategie wird Massnahmen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung festlegen.

4. Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität

Auch wenn die Entwicklung der nachhaltigen Mobilität prioritär ist, hat die Freiburger Regierung auch Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität getroffen.

4.1. Massnahmenplan Luftreinhaltung

So hat der Staatsrat bereits am 8. Oktober 2007 einen Massnahmenplan Luftreinhaltung angenommen. Die Mehrheit der im Plan vorgesehenen Massnahmen haben in erster Linie die Verbesserung der Luftqualität zum Ziel, doch wirken sie sich auch positiv auf das Klima aus. Im Bereich der Mobilität zielte der Plan darauf ab, die Umweltverschmutzung durch Privatfahrzeuge zu begrenzen und den Kauf umweltfreundlicherer Fahrzeuge durch Fahrzeugsteuern zu fördern, die Verkehrsunternehmen zu ermutigen, sich mit weniger umweltschädlichem Rollmaterial auszustatten sowie die Agglomerationen Bulle und Freiburg aufzufordern, eine nachhaltige Mobilität zu fördern, ein Parkplatzkonzept zu entwickeln und Anlagen der kombinierten Mobilität zu bauen.

In der Zwischenzeit wurde ein neuer Massnahmenplan Luftreinhaltung ausgearbeitet und durch den Staatsrat am 18. November 2019 verabschiedet⁸. Die Massnahmen im Zusammenhang mit der Mobilität betreffen namentlich die Förderung der Elektromobilität und zielen darauf ab:

- > den Transportunternehmen einen Anreiz zu bieten, Rollmaterial mit Elektroantrieb zu kaufen und in städtischen Gebieten Buslinien mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen zu betreiben;
- > durch vorbildliches Verhalten des Staats (Erwerb von Elektrofahrzeugen beim Ersatz alter Fahrzeuge und Einrichtung von elektrischen Ladepunkte oder -stationen in Gebäuden und Parkhäusern des Staats) und über die Besteuerung der Fahrzeuge die individuelle Elektromobilität zu fördern.

Auch wenn Elektrofahrzeuge die Treibhausgasemissionen vermindern helfen, haben auch sie negative Auswirkungen auf Klima und Umwelt: Die für Elektrofahrzeuge benötigten Batterien und Motoren werden vornehmlich in Ländern produziert, die hierfür Strom einsetzen, der mit fossilen Brennstoffen erzeugt wird. Weiter werden Materialien wie Kupfer, Kobalt, Nickel oder Lithium benötigt, bei deren Gewinnung Umweltschäden angerichtet werden. Auch deren Recycling ist problematisch. Mit einem grossen Zuwachs der Zahl und Art von Antrieben, die elektrische Batterien benutzen (Autos und Velos, aber auch Mountainbikes und Trottinetts) besteht die Gefahr, dass auch die negativen Folgen zunehmen. Auf nationaler Ebene werden deshalb Überlegungen zur Begrenzung dieser Effekte angestellt. Das Ausmass der Auswirkungen der Elektromobilität auf die Umwelt in der Schweiz wird auch davon abhängen, wie der Strom für diese Fahrzeuge produziert

⁸ Er wurde auf der Grundlage der 2018 erstellten Bilanz ausgearbeitet. Eine erste Bilanz zur Umsetzung des Massnahmenplans hatte das Amt für Umwelt (AfU) im Jahr 2011 veröffentlicht.

wird. Weil aber laut ersten Studien etwa ein Drittel der E-Bike-Nutzerinnen und -Nutzer das E-Bike anstelle eines mit Verbrennungsmotor angetriebenen Fahrzeugs nutzen, sinkt die Umweltbelastung mit E-Bikes insgesamt deutlich. Dessen ungeachtet sind die Förderung des öffentlichen und des Langsamverkehrs (Velofahren und Gehen), die Verringerung des Mobilitäts- und Pendlerbedarfs sowie die Veränderung des Modalsplits die wirkungsvollsten Massnahmen für den Klimaschutz im Bereich des Verkehrs.

4.2. Fahrzeugbesteuerung

Die Sicherheits- und Justizdirektion hat am 8. Juli 2019 die Totalrevision des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG) in die Vernehmlassung gegeben.

Während heute nur Personenwagen mit Energieetikette A für drei Kalenderjahre vollständig von der Steuer befreit sind, sind dauerhafte Steuerreduktionen zugunsten besonders effizienter Fahrzeuge⁹ in Bezug auf Verbrauch, Energie und Emissionen geplant, nämlich:

- > Energieetikette A = Reduktion von 20 % / Energieetikette B = Reduktion von 10 %;
- > Elektro- oder Wasserstoffantrieb = Reduktion von 30 %;
- > Hybrid-, Gas- oder ähnlicher Antrieb = Reduktion von 15 %.

Die Reduktionen gemäss Energieetikette einerseits und Antriebstyp andererseits sind kumulierbar¹⁰. Ausserdem soll die Steuerbefreiung der Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs und der E-Bikes, die mit 45 km/h immatrikuliert sind, beibehalten werden.

Für die Mehrheit der leichten Fahrzeuge soll mit dem totalrevidierten BMfzG eine progressive Grundbesteuerung aufgrund der Fahrzeugleistung eingeführt werden. Dadurch werden Fahrzeuge mit einem grossen Motor und/oder einer übermässigen Leistung stärker besteuert.

4.3. Auf dem Weg zu einem Mobilitätsgesetz und einer Klimagesetzgebung

Am 22. März 2018 hat der Grosse Rat eine Motion angenommen, welche die Ausarbeitung eines neuen Mobilitätsgesetzes fordert, das an die Stelle des Strassengesetzes und des Verkehrsgesetzes treten soll. Dieses neue Gesetz, das derzeit in Ausarbeitung ist, wird es erlauben, die Mobilität ganzheitlich anzugehen und dabei die Notwendigkeit, eine nachhaltige, klima- und umweltfreundliche Mobilität zu entwickeln, berücksichtigen.

Am 28. März 2019 reichten die Grossrätinnen Julia Senti und Christa Mutter eine Motion ein, mit der sie die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage für den Klima- und den Umweltschutz verlangen. Damit sollen die kantonalen Klimaschutzziele definiert, eine gesetzliche Grundlage für einen kantonalen Klimaplan geschaffen und ein kantonaler Klimafonds eingerichtet werden. Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat die Annahme der Motion.

⁹ Dies betrifft alle Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von höchstens 3,5 t. Für Motorräder, Lieferwagen und andere leichte Nutzfahrzeuge werden ebenfalls Steuerreduktionen gewährt werden können. Dem ist anzufügen, dass der Bund die Energieetikette demnächst auf Lieferwagen und andere leichte Nutzfahrzeuge ausweiten will.

¹⁰ Zum Beispiel: Ein Elektrofahrzeug mit Energieetikette A kommt in den Genuss einer dauerhaften Steuerreduktion von 50 %.

5. Stellungnahme des Staatsrats

Aus dieser vielfältigen Aufstellung, die keineswegs abschliessend ist, geht hervor, dass der Staat schon zahlreiche Massnahmen für eine nachhaltige Mobilität getroffen hat oder demnächst treffen wird. Daneben werden Massnahmen, die auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen abzielen, in den künftigen Klimaplan aufgenommen werden. Somit ist es aus Sicht des Staatsrats weder nötig noch zielführend, ein weiteres, neues Dokument mit Klimaschutzmassnahmen auszuarbeiten. Dies würde zudem Zeit in Anspruch nehmen und Ressourcen binden. Der Staatsrat schlägt hingegen vor, den Vorschlägen und Anregungen der Grossrätinnen Müller und Senti namentlich bei der Ausarbeitung des Klimaplans Rechnung zu tragen.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat erheblich zu erklären.

26. November 2019

Anhang

—

Haltestellenkategorien / Erschliessungsgüteklassen

Anhang

Haltstellenkategorien

Kursintervall	Bahnknoten	Bahnlinie / Busknoten	Regional-/Stadt-/lokaler Bus
< 10 Min.	I	I	II
11 bis 20 Min.	I	II	III
21 bis 40 Min.	II	III	IV
41 bis 60 Min.	III	IV	V
61 bis 120 Min.	-	V	VI

Erschliessungsgüteklassen

Haltstellenkategorie	Erreichbarkeit der Haltestellen (Distanzen in m)				
	< 300 m	300–500 m	501–750 m	751–1000 m	1001–1500 m
I	Klasse A	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D
II	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E
III	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse E
IV	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse E	–
V	Klasse D	Klasse E	Klasse E	–	–
VI	Klasse E	Klasse E	–	–	–



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André
STEP – L'eau est un enjeu majeur

2018-GC-43

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mars 2018, les députés Nadia Savary-Moser et Pierre-André Grandgirard demandent d'ajouter une lettre f à l'article 38 de la loi sur les eaux (LCEaux) afin d'ancrer dans les tâches cantonales le financement des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.

A l'appui de leur motion, les auteurs font valoir l'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions pour les communes fribourgeoises, montant découlant d'un plan cantonal ambitieux. Bien que le principe de régionalisation des STEP soit accepté, les coûts occasionnés pour l'adaptation des infrastructures au nouveau défi environnemental n'ont actuellement pas de financement cantonal, à l'instar de ce qui est prévu dans les cantons de Vaud et Berne pour soulager les communes de ces coûts importants.

Les députés avaient déposé en mai 2017 une question auprès de Conseil d'Etat afin de demander si ce dernier était prêt à entrer en matière pour un soutien financier des communes et quels pourraient être les moyens envisagés. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'est dit disposé à mettre en place un système de subventionnement destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale. Il avait également estimé qu'un fonds de solidarité était nécessaire afin de limiter les disparités entre communes. Il avait ainsi proposé de s'inspirer du modèle du subventionnement bernois en mettant en place une redevance annuelle sur les eaux usées de l'ordre de 1 million de francs perçue auprès des détenteurs de STEP qui alimenterait un fonds destiné à subventionner, suivant les priorités fixées par le canton notamment pour la mise en œuvre des mesures liées au traitement des micropolluants, la construction, l'extension et le renouvellement des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

La réponse du Conseil d'Etat du 15 mai 2017 à la question Savary-Moser Nadia, Grandgirard Pierre-André (QA 2017-CE-112 : STEP – L'eau est un enjeu majeur) fait partie intégrante du développement ci-dessous (annexe 1). Seuls les éléments déterminants sont repris.

2. Analyse du contenu de la motion

Financement des infrastructures par le canton

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) fixe les exigences suivantes :

Art. 60a Taxes cantonales sur les eaux usées

- ¹ *Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. [...]*
- ² *Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.*

Les cantons n'ont pas d'autre choix que de veiller à ce que le principe de causalité soit respecté pour le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Un financement par le canton ne peut par conséquent pas s'écarter du principe de causalité. La seule dérogation possible est définie à l'alinéa 2, au cas où ce système de financement se heurterait à des obstacles financiers insurmontables.

Le canton de Fribourg a veillé à l'application de cette exigence fédérale en conseillant les communes depuis de nombreuses années (Recommandations sur le Financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, juillet 2002) et en se dotant d'outils afin de faciliter sa mise en œuvre (loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux)). Conformément à l'article 62 de cette loi, les communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 décembre 2013 afin de se doter d'un règlement leur permettant le report de l'ensemble des coûts : de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux).

Régionalisation de l'épuration

Le canton a financé plusieurs études afin d'optimiser l'épuration. Une des mesures les plus adéquates (meilleur rapport coût / efficacité) est la régionalisation de l'épuration qui permet notamment de limiter les coûts de l'épuration à moyen terme. Le résultat de ces démarches a été intégré dans la planification cantonale de l'épuration qui propose de faire passer le nombre de STEP du canton de 25 à 11 d'ici à 2040.

La régionalisation nécessitera dans un premier temps des investissements à réaliser pour raccorder certaines installations à de plus grandes (56 millions de francs). Ces investissements seront compensés à moyen terme par les économies d'échelle réalisées (réduction de 2 millions de francs pour le coût annuel de l'épuration, à comptabiliser pour une durée de vie théorique des STEP de 33 ans, et de 3 millions de francs pour les investissements nécessaires au traitement des micropolluants).

La régionalisation n'est par conséquent ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation. Pour une STEP amenée à être supprimée, elle se substitue aux coûts qu'il aurait fallu investir pour le renouvellement de la STEP en place jugée trop onéreuse. Un financement par le canton des

« infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation » exclusivement nous semble par conséquent inadéquat.

Système de financement des cantons de Vaud et Berne

	VD	BE
Montant des subventions	env. Fr. 12.60 par habitant et par an	env. Fr. 13.60 par habitant et par an
Principe de financement	fiscalité générale, non conforme au principe du pollueur-payeur	taxe au rejet des STEP, conforme au principe du pollueur-payeur, dégressif !
Objets subventionnés	collecteurs de raccordement et traitement de l'azote	toutes les mesures d'évacuation et d'épuration des eaux jugées prioritaires
Principe de répartition	soutien dans les régions concernées par le traitement des micropolluants uniquement	soutien pour toutes les communes pondéré en fonction de la valeur de remplacement de toutes leurs installations
Durée de la subvention	limitée dans le temps (20 ans)	pas limitée dans le temps

Le principe de financement pour ces deux cantons est détaillé au chapitre 4 de l'annexe 1. Rapporté au cas du canton de Fribourg, cela représente un montant de l'ordre de 4 millions de francs par an (80 millions de francs en 20 ans) dans les deux cas.

Contrairement au canton de Berne, le canton de Vaud s'écarte du principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux en proposant une subvention cantonale prélevée sur la fiscalité générale. Pour ce faire, il s'appuie sur l'alinéa 2 de l'article 60a étant donné que les coûts nécessaires à l'adaptation des infrastructures ont été jugés excessifs pour les communes.

La situation du canton de Vaud n'est cependant pas comparable à celle du canton de Fribourg. D'une part, des travaux plus conséquents sont nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement de l'azote. A titre comparatif, le canton de Fribourg dispose en moyenne d'une STEP pour 10 000 habitant (1 pour 5000 dans le canton de Vaud) et la part de sa population raccordée à une installation traitant l'azote est de près de 50 % (20 % dans le canton de Vaud).

D'autre part, la possibilité pour les communes de reporter l'ensemble des coûts selon le principe de causalité n'est pas encore aussi courante que dans le canton de Fribourg. Le modèle vaudois n'est par conséquent pas applicable pour le canton de Fribourg.

Ampleur des coûts

Coûts à la charge des communes	Fr. (en mio)
Micropolluants	23
Régionalisation	56
Total	79

L'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions de francs pour les communes fribourgeoises indiquée dans la motion est composée des investissements nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement des micropolluants.

Comme expliqué ci-dessus, les 56 millions de francs ne constituent pas une charge supplémentaire et devraient pouvoir être financés par l'intermédiaire des taxes fixées dans les règlements d'épuration (à condition qu'ils soient conformes aux exigences fixées dans la LCEaux).

Les 23 millions de francs sont par contre des nouveaux investissements qui se sont ajoutés après le délai fixé pour l'adaptation des règlements (total de 89 millions de francs, montant des subventions fédérales à hauteur de 75 %).

Tout comme la taxe versée à la Confédération par toutes les communes pour alimenter le fonds utilisé pour le versement des subventions fédérales. La contribution des communes du canton s'élèvera à 40 millions de francs d'ici à 2040.

C'est donc un montant de 63 millions de francs que les communes du canton devront investir pour cette mesure supplémentaire liée aux micropolluants imposée par la Confédération, soit quelque 3 millions de francs par an.

Evaluation par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat ne peut accepter la modification de la LCEaux proposée dans le cadre de cette motion étant donné qu'elle contrevient aux exigences fixées par la Confédération en relation avec le principe de causalité, que le canton veille à faire appliquer depuis une vingtaine d'années.

3. Proposition de subventionnement du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient du défi constitué par l'épuration des eaux en général et le traitement des micropolluants en particulier, tout comme des coûts qui en découlent.

Il est sensible au fait que les mesures nécessaires au traitement des micropolluants (23 millions de francs à la charge des communes) et les taxes fédérales y relatives (40 millions de francs à la charge des communes) sont des exigences supplémentaires venues s'ajouter après l'entrée en vigueur de la LCEaux.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est disposé à mettre en place un système de subventionnement solidaire et incitatif destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale.

Il propose le principe de financement cantonal suivant, inspiré de celui du canton de Berne.

Principe de financement

Le subventionnement se fait par un financement spécial à partir d'un fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration (STEP), en fonction des charges polluantes déversées en sortie de STEP. Les détenteurs des STEP répercutent cette redevance sur les communes ou les particuliers conformément au principe de causalité.

L'aspect incitatif de ce principe est indéniable étant donné que la redevance décroît lorsque des mesures concrètes sont prises. Dans le canton de Berne, la redevance a ainsi été réduite de plus de 30 % entre 2001 et 2015. De plus, les communes et associations de communes qui ont bien entretenu et mis à niveau leurs infrastructures sont favorisées puisque celles-ci généreront des charges réduites.

Montant des subventions

Par rapport à la réponse à la question QA 2017-CE-112 (STEP – L'eau est un enjeu majeur), le Conseil d'Etat a une ambition plus marquée : il propose de mettre en place un principe de financement permettant un subventionnement de l'ordre de 2,2 millions de francs par an (au lieu de 1 million de francs par an). Ce soutien permettra de se rapprocher des pratiques en cours dans les cantons de Vaud et Berne avec lesquelles le canton de Fribourg collabore étroitement dans le domaine de l'épuration. Il estime cependant qu'il ne faut pas aller au-delà de ce montant. L'importance de l'effort pour alimenter le fonds cantonal serait en effet trop important, voire rédhibitoire pour les communes et leurs administrés.

Objets subventionnés et affectation

Les subventions cantonales seront destinées à toutes les mesures et études prioritaires nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'évacuation et l'épuration des eaux telles que la régionalisation, ainsi que le renouvellement et la modernisation des équipements.

Durant la période 2021–2040, l'affectation proposée pour les subventions concernera essentiellement la régionalisation (construction de collecteurs de raccordement et suppression des petites STEP) afin de faciliter la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification pour l'épuration des eaux :

- > Les mesures spécifiques au traitement des micropolluants dans les stations d'épuration (STEP) bénéficieront déjà d'une subvention de 75 % de la part de la Confédération si elles sont terminées d'ici à 2040. De même pour certaines conduites de raccordement qui permettront d'éviter de devoir traiter les micropolluants dans une petite STEP. Le montant de cette contribution est estimé à 66 millions de francs.
- > Le Conseil d'Etat propose en complément d'utiliser le fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux pour subventionner les infrastructures nécessaires à la régionalisation à un taux de 75 %, soit un total de 44 millions de francs (2,2 millions de francs par an). Il inclut un montant annuel de 75 000 francs qui sera utilisé pour renforcer le conseil et le soutien aux communes par le service spécialisé de la DAEC en vue de la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux.

Durée du financement cantonal

La durée du principe de subventionnement proposé n'est pas déterminée. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'il est opportun de prévoir un système de subventionnement durable plutôt que limité dans le temps. Au terme de la période 2021–2040, il permettra de soutenir le renouvellement et la modernisation des installations.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat entamera des démarches afin de soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les eaux en vue de créer un fonds cantonal solidaire pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration, en fonction des charges polluantes. En cas d'adoption du projet de modification de la loi, le Conseil d'Etat adaptera le règlement sur les eaux afin de préciser les conditions du financement proposé.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion qui propose de modifier l'article 38 de la loi sur les eaux, car la régionalisation n'est ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation.

5 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André
ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema

2018-GC-43

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 21. März 2018 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Pierre-André Grandgirard, dass dem Artikel 38 des Gewässergesetzes (GewG) ein Buchstabe f angefügt wird, um die Finanzierung der Infrastrukturen, die sich aus der Pflicht zur Regionalisierung ergeben, als kantonale Aufgabe zu verankern.

Zur Begründung wird in der Motion das Ausmass der Kosten von 79 Millionen für die Freiburger Gemeinden angeführt, Kosten, die sich aus einer ambitionierten kantonalen Planung ergeben. Obschon der Grundsatz der Regionalisierung der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) akzeptiert ist, besteht zurzeit – anders als etwa in den Kantonen Waadt und Bern – keine kantonale Finanzierung der durch die Anpassung der Infrastrukturen an die neue Herausforderung des Umweltschutzes verursachten Kosten, um die Gemeinden von diesen bedeutenden Kosten zu entlasten.

Die Verfasserin und der Verfasser der Motion hatten im Mai 2017 eine parlamentarische Anfrage an den Staatsrat gerichtet, um abzuklären, ob dieser bereit wäre, auf eine finanzielle Unterstützung an die Gemeinden einzutreten und welche Mittel denkbar wären. In seiner Antwort erklärte sich der Staatsrat bereit, ein Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei müsse allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch sowohl im eidgenössischen als auch im kantonalen Recht verankert. Der Staatsrat hatte ausserdem befunden, dass ein Solidaritätsfonds nötig sei, um die Disparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen. Er schlug denn auch vor, in Anlehnung an das Berner Modell einen jährlichen Beitrag auf Abwässer in der Grössenordnung von 1 Million Franken bei den Eigentümern der ARA zu erheben, mit dem ein Fonds gespeist wird, der gemäss den vom Kanton festgelegten Prioritäten für die Umsetzung der mit der Behandlung der Mikroverunreinigungen verbundenen Massnahmen dazu dient, den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung der Anlagen zur Entwässerung und Abwasserreinigung zu subventionieren.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Die Antwort des Staatsrats vom 15. Mai 2017 auf die Anfrage Savary-Moser / Grandgirard (QA 2017-CE-112: ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist integraler Bestandteil der nachfolgenden Begründung (Anhang 1). Nur massgebliche Elemente werden wieder aufgegriffen.

2. Analyse des Inhalts der Motion

Finanzierung der Infrastrukturen durch den Kanton

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) legt Folgendes fest:

Art. 60a Abwasserabgaben der Kantone

- ¹ *Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]*
- ² *Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.*

Die Kantone haben keine andere Wahl als sicherzustellen, dass das Verursacherprinzip für die Finanzierung der Entwässerung und der Abwasserreinigung eingehalten wird. Eine Finanzierung durch den Kanton kann mit anderen Worten nicht vom Verursacherprinzip abweichen. Die einzig mögliche Ausnahme wird in Absatz 2 definiert, für den Fall, dass ein solches Finanzierungssystem auf unüberwindbare finanzielle Hürden stossen würde.

Der Kanton Freiburg hat diese Vorgaben des Bundes umgesetzt, indem er die Gemeinden seit vielen Jahren berät (Empfehlungen zur Finanzierung von Abwasserableitungs- und Abwasserreinigungsanlagen, Juli 2002) und Instrumente geschaffen hat, um deren Erfüllung zu erleichtern (kantonales Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 GewG). Gemäss Artikel 62 GewG verfügten die Gemeinden über eine Frist bis zum 31. Dezember 2013, um ein Reglement zu erlassen, das ihnen die Überwälzung aller Kosten ermöglicht: Bau-, Betriebs-, Unterhalts-, Sanierungs-, und Erneuerungskosten der Abwassersanlagen.

Regionalisierung der Abwasserreinigung

Der Kanton hat mehrere Studien zur Optimierung der Abwasserreinigung finanziert. Eine der geeignetsten Massnahmen (beste Kostenwirksamkeit) ist die Regionalisierung der Abwasserreinigung, die es insbesondere ermöglicht, mittelfristig die Kosten der Abwasserreinigung zu beschränken. Das Ergebnis dieses Vorgehens wurde in die kantonale Planung der Abwasserreinigung integriert, die bis 2040 eine Reduzierung der Zahl der ARA im Kanton von 25 auf 11 vorsieht.

Für die Regionalisierung müssen in einer ersten Phase Investitionen getätigt werden (56 Millionen Franken), um bestimmte Anlagen an grössere anzuschliessen. Diese Investitionen werden mittelfristig durch die erzielten Skaleneffekte kompensiert (Reduzierung der jährlichen Abwasserreinigungskosten um 2 Millionen Franken über eine theoretische Lebensdauer der ARA von 33 Jahren, sowie der für die Behandlung der Mikroverunreinigungen nötigen Investitionen um 3 Millionen Franken).

Dementsprechend verursacht die Regionalisierung weder zusätzliche Kosten, noch ist sie eine Verpflichtung. Für ARA, die aufgehoben werden, ersetzt sie die Kosten, die für die Erneuerung der als zu kostspielig betrachteten bestehenden ARA anfallen würden. Eine Finanzierung durch den Kanton, die sich auf die «notwendigen Infrastrukturen, die sich aus der Verpflichtung zur Regionalisierung ergeben», beschränkt, scheint dem Staatsrat deswegen ungeeignet.

Finanzierungssystem der Kantone Waadt und Bern

	VD	BE
Beitragshöhe	rund Fr. 12.60 pro Einwohner/in und Jahr	rund Fr. 13.60 pro Einwohner/in und Jahr
Finanzierungsgrundsatz	allgemeine Steuern, nicht dem Verursacherprinzip entsprechend	Gebühr gemäss Abwasserfracht beim Auslauf der ARA, dem Verursacherprinzip entsprechend, degressiv!
Mit Beiträgen unterstützte Objekte	Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung	alle als prioritär eingestuftes Entwässerungs- und Abwasserreinigungsmassnahmen
Grundsatz für die Lastenteilung	Unterstützung nur in den von der Behandlung von Mikroverunreinigungen betroffenen Regionen	Unterstützung an alle Gemeinden, gewichtet nach Ersatzwert aller ihrer Anlagen
Beitragsdauer	Zeitlich beschränkt (20 Jahre)	Zeitlich unbeschränkt

Der Finanzierungsgrundsatz für diese beiden Kantone ist im Kapitel 4 des Anhangs 1 ausführlicher beschrieben. Auf den Kanton Freiburg übertragen, stellt dies in beiden Fällen einen Betrag in der Grössenordnung von 4 Millionen Franken pro Jahr dar (80 Millionen Franken über 20 Jahre).

Im Gegensatz zum Kanton Bern weicht der Kanton Waadt mit einem kantonalen Beitrag, der durch die allgemeinen Steuern finanziert wird, vom Verursacherprinzip nach GSchG ab. Hierbei stützt er sich auf Artikel 60a Abs. 2 GSchG, zumal die Kosten zur Anpassung der Anlagen für die Gemeinden als übermässig beurteilt wurden.

Die Situation des Kantons Waadt ist jedoch nicht mit jener des Kantons Freiburg vergleichbar. Einerseits sind im Kanton Waadt bedeutendere Arbeiten für die Regionalisierung und die Stickstoff-Behandlung notwendig. Zum Vergleich: Der Kanton Freiburg verfügt im Durchschnitt über 1 ARA je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner; im Kanton Waadt ist es 1 ARA je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem sind im Kanton Freiburg beinahe 50 % der Bevölkerung an eine ARA mit Stickstoff-Behandlung angeschlossen, während es im Kanton Waadt lediglich 20 % sind.

Andererseits ist die Möglichkeit für die Gemeinden, alle Kosten gemäss dem Verursacherprinzip abzuwälzen, derzeit im Kanton Waadt weniger verbreitet als im Kanton Freiburg. Das Waadtländer Modell ist demnach im Kanton Freiburg nicht anwendbar.

Höhe der Kosten, Kanton Freiburg

Kosten zulasten der Gemeinden	Fr. (in Mio.)
Mikroverunreinigungen	23
Regionalisierung	56
Total	79

Die Kosten für die Freiburger Gemeinden, die sich gemäss der Motion auf 79 Millionen Franken belaufen, setzen sich aus den Investitionen zusammen, die für die Regionalisierung und die Behandlung der Mikroverunreinigungen anfallen.

Wie erwähnt stellen die 56 Millionen Franken für die Regionalisierung für die Freiburger Gemeinden keine Mehrkosten dar und sollten über die in den Reglementen über die Beseitigung und Reinigung von Abwasser festgelegten Gebühren finanziert werden können (vorausgesetzt, diese entsprechen den Vorgaben des GewG).

Bei den 23 Millionen Franken für die Beseitigung von Mikroverunreinigungen handelt es sich hingegen um neue Investitionen, die nach Ablauf der Frist zur Anpassung der Reglemente hinzugekommen sind (insgesamt 89 Millionen Franken, mit Bundesbeiträgen zu einem Satz von 75 %).

Dies gilt auch für die von allen Gemeinden an den Bund entrichtete Steuer zur Finanzierung des Fonds zur Auszahlung der Bundesbeiträge. Der Beitrag der Freiburger Gemeinden wird sich bis 2040 auf 40 Millionen Franken belaufen.

Die Gemeinden werden somit einen Betrag von insgesamt 63 Millionen Franken für die zusätzliche Massnahme in Verbindung mit den Mikroverunreinigungen investieren müssen, die vom Bund vorgegeben wird. Dies entspricht rund 3 Millionen Franken pro Jahr.

Beurteilung durch den Staatsrat

Der Staatsrat kann die im Rahmen dieser Motion vorgeschlagene Änderung des GewG nicht akzeptieren, weil sie gegen die vom Bund festgelegten Vorgaben betreffend Verursacherprinzip verstösst, für deren Umsetzung sich der Kanton zudem seit zwanzig Jahren einsetzt.

3. Subventionierungsvorschlag des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bei der Abwasserreinigung im Allgemeinen und der Behandlung der Mikroverunreinigungen im Besonderen und der damit verbundenen Kosten durchaus bewusst.

Er ist sich auch bewusst, dass die zur Behandlung der Mikroverunreinigungen notwendigen Massnahmen (23 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) und die damit verbundenen Bundesabgaben (40 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) zusätzliche Aufwendungen sind, die nach Inkrafttreten des GewG hinzugekommen sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat bereit, ein auf Solidarität und Anreizen basierendes Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei muss allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch im eidgenössischen wie auch im kantonalen Recht verankert.

Er schlägt folgenden Finanzierungsgrundsatz vor, der dem Beispiel des Kantons Bern folgt.

Finanzierungsgrundsatz

Die Subventionierung erfolgt über eine Spezialfinanzierung aus einem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) in Abhängigkeit von der eingeleiteten Abwasserfracht beim Auslauf der ARA gespeist wird. Die

Inhaber der ARA überwälzen diese Abgabe gemäss dem Verursacherprinzip auf die Gemeinden oder Einzelpersonen.

Die Anreizwirkung dieses Grundsatzes ist unbestreitbar, da die Abgabe abnimmt, wenn entsprechende Massnahmen getroffen werden. Im Kanton Bern wurde die Abgabe so zwischen 2001 und 2015 um 30 % gesenkt. Darüber hinaus werden Gemeinden und Gemeindeverbände bevorteilt, die ihre Infrastrukturen gut unterhalten und erneuert haben, da diese Infrastrukturen geringere Kosten verursachen werden.

Beitragshöhe

Im Vergleich zur Anfrage QA 2017-CE-112 (ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist der Staatsrat ehrgeiziger: Er schlägt vor, einen Finanzierungsgrundsatz einzurichten, der einen Beitrag in der Höhe von 2,2 Millionen Franken pro Jahr ermöglicht (anstelle von 1 Million Franken pro Jahr). Diese Unterstützung wird es ermöglichen, das Freiburger System näher an die Praxis der Kantone Waadt und Bern zu bringen, mit denen der Kanton Freiburg im Bereich der Abwasserreinigung eng zusammenarbeitet. Der Staatsrat spricht sich jedoch gegen eine weitergehende Erhöhung des Beitrags aus, um zu verhindern, dass die für die Aufstockung des kantonalen Fonds nötigen finanziellen Mittel die Möglichkeiten der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sehr strapazieren oder gar übersteigen.

Mit Beiträgen unterstützte Objekte und Verwendung der Beiträge

Die kantonalen Beiträge werden für alle vorrangigen Massnahmen und Studien bestimmt sein, die zur Verbesserung der Qualität der Entwässerung und Abwasserreinigung notwendig sind (z. B. Regionalisierung), sowie für die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen.

In der Periode 2021–2040 sollen die Subventionen vorwiegend der Regionalisierung (Bau von Sammelkanälen und Aufhebung von kleinen ARA) zugutekommen, um die Umsetzung der Massnahmen gemäss der Abwasserreinigungsplanung zu erleichtern:

- > Die spezifischen Massnahmen für die Elimination von Mikroverunreinigungen in ARA werden bereits durch Bundesbeiträge subventioniert (zu einem Satz von 75 %), wenn sie bis 2040 abgeschlossen sind. Dasselbe gilt für Anschlussleitungen, dank denen eine Behandlung der Mikroverunreinigungen in kleinen ARA überflüssig wird. In diesem Zusammenhang kann mit Bundesbeiträgen von rund 66 Millionen Franken gerechnet werden.
- > Der Staatsrat schlägt vor, in Ergänzung dazu die für die Regionalisierung nötigen Infrastrukturen aus dem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung zu einem Beitragssatz von 75 % zu subventionieren. Diese Beiträge von insgesamt 44 Millionen Franken (2,2 Millionen Franken pro Jahr) werden einen jährlichen Betrag von 75 000 Franken für die Beratung und die Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle der RUBD umfassen, um die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu stärken.

Dauer der kantonalen Finanzierung

Die Dauer des vorgeschlagenen Beitragsgrundsatzes ist nicht bestimmt. Der Staatsrat hält es für angemessen, ein dauerhaftes anstelle eines zeitlich beschränkten Beitragssystems vorzusehen. Dadurch kann die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen über die Periode 2021–2040 hinaus unterstützt werden.

4. Weiteres Vorgehen

Der Staatsrat wird die Arbeiten in die Wege leiten, um dem Grossen Rat einen Vorschlag für eine Änderung des Gewässergesetzes unterbreiten zu können, mit der ein kantonaler Solidaritätsfonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung geschaffen wird, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen in Abhängigkeit von der Abwasserfracht gespeist wird. Bei einer Annahme des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes wird der Staatsrat das Gewässerreglement anpassen, um die Bedingungen für die vorgeschlagene Finanzierung festzulegen.

Weil die Regionalisierung keine zusätzlichen Kosten verursacht und auch keine Verpflichtung darstellt, schlägt Ihnen der Staatsrat abschliessend die Motion, welche die Änderung von Artikel 38 des Gewässergesetzes verlangt, zur Ablehnung vor.

5. November 2019