

Interpellation

0371 Jenni, Oberburg (EVP)
Masshardt, Langenthal (SP-JUSO)
Hänni, Kirchlindach (Grüne)
Spring, Lyss (BDP)
Ruchti, Seewil (SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Eingereicht am: 03.09.2009

Hindernisse für den Bau von Biogasanlagen in der Landwirtschaft

Viele engagierte Landwirte und Landwirtinnen im Kanton Bern sind bereit, biogene Abfallstoffe aus ihrer eigenen Produktion (Gülle, Erntereste) oder aus der Industrie zu vergären, um daraus Strom und Wärme zu gewinnen. Dies ist ein sinnvoller Beitrag zur Nutzung von erneuerbaren Energiequellen, so wie es die kantonale Energiestrategie des Regierungsrates verlangt. Die heutigen technischen Möglichkeiten und die kostendeckende Einspeisevergütung ermöglichen es den Landwirten / Landwirtinnen, ab einer gewissen Grösse eine Biogasanlage betriebswirtschaftlich sinnvoll zu betreiben, ohne dass der Haupterwerb, die Nahrungsmittelproduktion, aufgegeben werden muss.

Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass gemeinschaftliche Initiativen, in denen sich mehrere Landwirte / Landwirtinnen zusammenfinden und eine Biogasanlage gemeinsam führen, aus raumplanerischen Gründen nicht realisiert werden können. Das AGR argumentiert beispielsweise in einem abgelehnten Gesuch einer Betriebsgemeinschaft von 17 Landwirten in der Gemeinde Seeberg, dass die geplante Biogasanlage und die abwärmenutzende Pelletsproduktion nicht bewilligungsfähig sei, da die Anlage zu gross und keinem Betrieb zugeordnet werden könne. Diese Argumentation zeugt von einer sehr engen Auslegung des kantonalen Raumplanungsgesetzes und stellt landwirtschaftlich betriebene Biogasanlagen gegenüber industriellen Anlagen deutlich schlechter. Andere Kantone erlauben den Bau einer von mehreren Landwirten / Landwirtinnen betriebenen Biogasanlage, sofern die Vorgaben des nationalen Raumplanungsgesetzes eingehalten werden.

Eine Biogasanlage in der Landwirtschaftszone darf eine bestimmte Produktionsobergrenze nicht überschreiten. Deshalb kann sie häufig nur dann sinnvoll betrieben werden, wenn die Abwärme (in der Regel 35 Prozent Stromertrag, 65% Wärmeertrag) sinnvoll genutzt wird. Dazu sind u.a. Fernwärmeleitungen notwendig, welche von der Biogasanlage zu einer nahegelegenen Siedlung oder eines grösseren Wärmeabnehmers führen. In einem konkreten Fall (Biogasanlage in Ittigen) ist jedoch der Bau einer Fernwärmeleitung wiederum vom AGR aus raumplanerischen Gründen abgelehnt worden. Eine sinnvolle Nutzung der Wärme ist deshalb nicht möglich, was bedeutet, dass der interessierte Wärmeabnehmer seine Heizung weiterhin CO₂-intensiv betreiben muss.

Wir bitten um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich die Regierung zu den abgewiesenen Gesuchen (Seeberg und Ittigen)?
2. Besteht nicht ein Widerspruch zwischen der Energiestrategie des Kantons Bern und der oftmals gar engen Auslegung der Raumplanungsgesetzgebung durch das AGR?
3. Wo sieht die Regierung Möglichkeiten um diese Widersprüche zukünftig zu vermeiden?
4. Gibt es eine Mengenbegrenzung bezüglich Verwendung industrieller Abfällen?
5. In welchem Umkreis (rund um Biogasanlage) können biogene Abfallstoffe gesammelt werden?
6. Was trägt die Regierung dazu bei, dass in Zukunft Biogasanlagen wo sinnvoll, ohne den Haupterwerb der Landwirtschaft aufzugeben und der nationalen Gesetzgebung entsprechend, auch als Gemeinschaftsprojekte gebaut werden können?

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Abgelehnt: 19.11.2009

Antwort des Regierungsrates

Der Bau von Biogasanlagen in der Landwirtschaft steht im Spannungsfeld zwischen den gleichwertigen Interessen von Energie, Landwirtschaft und Raumplanung. Mit der Energiestrategie 2006, dem Bericht Umsetzung Bereich Biomasse 2008 und dem kantonalen Förderprogramm Vergärungsanlagen 2008-2011 (Startprogramm) hat der Regierungsrat dokumentiert, dass er gewillt ist, landwirtschaftliche Vergärungsanlagen (Biogasanlagen) im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu fördern und zu unterstützen. Der Kanton führt am Inforama eine Anlaufstelle erneuerbare Energien, welche die interessierten Landwirtinnen und Landwirte mit Unterstützung externer Experten (Genossenschaft Ökostrom Schweiz) berät. Unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion besteht ein Beirat Vergärungsanlagen. In diesem Beirat sind neben den involvierten Verwaltungsstellen die Landwirtschaft (LOBAG, Schweizerischer Bauernverband), BiomassEnergie Schweiz, sol-E-suisse, Ökostrom Schweiz und WWF Bern vertreten. Der Beirat überprüft regelmässig die Umsetzung der Fördermassnahmen, die Zielerreichung des Förderprogramms sowie Verbesserungsmöglichkeiten bei den staatlichen Rahmenbedingungen. Eine der gesetzlichen Grundlagen, die bei Biogasanlagen berücksichtigt werden muss, ist die Raumplanungsgesetzgebung, das heisst, das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) und die Raumplanungsverordnung (RPV). Bei der Bewilligung von Biogasanlagen in der Landwirtschaftszone müssen sich die kantonalen Bewilligungsbehörden an dieses übergeordnete Bundesrecht halten.

Mit der vorletzten Teilrevision des RPG¹ hat der Bundesgesetzgeber in Art. 16a Abs. 1^{bis} festgelegt, dass Bauten und Anlagen, die zur Gewinnung von Energie aus Biomasse oder für damit in Zusammenhang stehende Kompostanlagen nötig sind, auf einem Landwirtschaftsbetrieb als zonenkonform bewilligt werden können, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft und zum Standortbetrieb hat.

In der RPV sind in Art. 34a die zulässigen Bauten und Anlagen aufgezählt, die bewilligungsfähig sind, sofern alle weiteren Voraussetzungen der RPV erfüllt sind. Die Voraussetzungen sind:

- Die Anlage befindet sich auf einem Landwirtschaftsbetrieb (16a1^{bis} RPG);
- Sie ist dem Landwirtschaftsbetrieb untergeordnet und muss einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden (34a Abs. 3 RPV)²;

¹ Änderung vom 23. März 2007, in Kraft getreten per 1. September 2007

² Erläuterungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zur Revision der Raumplanungsverordnung: Bei einer gesamten Betrachtung des Betriebes und der darauf stattfindenden Tätigkeiten soll nicht der Eindruck entstehen, es sei ein eigenständiger, nichtlandwirtschaftlicher Betrieb oder Betriebsteil vorhanden.

- Die verarbeiteten Substrate müssen zu mehr als der Hälfte ihrer Masse vom Standortbetrieb oder aus Landwirtschaftsbetrieben stammen, die innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 15 km liegen. Dieser Teil muss mindestens 10 Prozent des Energieinhalts der gesamten verarbeiteten Substrate ausmachen. Die Quellen der restlichen Substrate müssen innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 50 km liegen (34a Abs. 2 RPV);
- Der Betrieb muss voraussichtlich längerfristig bestehen können;
- Der Baute oder Anlage dürfen am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Damit hat der Bundesgesetzgeber einen engen Rahmen in Bezug auf die Bewilligungsvoraussetzungen und Bewilligungsfähigkeit gesteckt.

Im Beirat Vergärungsanlagen wird zurzeit der Handlungsspielraum des Kantons in Bezug auf die Auslegung der genannten gesetzlichen Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung erörtert. Infolge dessen hat das AGR ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses wird im ersten Trimester 2010 vorliegen und anschliessend ausgewertet.

Gestützt auf diese einleitenden Bemerkungen lassen sich die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

Frage 1a, Biogasanlage Seeberg-Grasswil

Im Mai 2008 ist beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) eine Voranfrage für das Erstellen einer Biogasanlage mit einem zusätzlichen Anlageteil für die Produktion von Holzpellets eingereicht worden. Als Projektträger zeichnete der landwirtschaftliche Verein Seeberg + Grasswil, bestehend aus insgesamt 16 Landwirten. Der Voranfrage lagen keine Pläne bei. Ersichtlich war, dass mindestens 5'000 m² Land überbaut werden sollen. Der vorgesehene Standort liegt mitten in der Landwirtschaftszone. Er hat keinen direkten räumlichen Bezug zu Gebäuden eines Landwirtschaftsbetriebes, das heisst, es ist eine zusätzliche Streubaute geplant.

Nach diversen Besprechungen, auch vor Ort mit Vertretern des Trägervereins, hat das AGR den Projektträgern mitgeteilt, dass die Anlage nicht als zonenkonform bewilligt werden könne. Einer Bewilligung stehen dabei im Wesentlichen zwei Gründe entgegen: Erstens ordnet sich die Anlage mit ihren frei in der Landschaft stehenden Bauten räumlich keinem Landwirtschaftsbetrieb unter und zweitens ist die Pelletfabrikation als gewerbliche Anlage nicht zonenkonform. Bauten für gewerbliche Tätigkeiten gehören in eine Bauzone. Ein rechtskräftiger Entscheid liegt noch nicht vor, weil noch kein Baugesuch eingereicht worden ist.

Im Anschluss an diese Mitteilung des AGR haben verschiedene Besprechungen unter den Beteiligten stattgefunden, an denen die Vertreter des AGR dem Trägerverein Möglichkeiten für eine gesetzeskonforme Realisierung des Projekts aufgezeigt haben.

Frage 1b, Biogasanlage Ittigen

Die Anlage Ittigen ist vor dem Inkrafttreten der Teilrevision 2007 des RPG bewilligt worden. Der Betreiber will die Anlage erweitern und reichte dazu beim AGR eine Anfrage ein. Mit der vorgesehenen Erweiterung hätte aber das Verhältnis der verarbeiteten Substrate den Voraussetzungen von Art. 34a Abs. 2 RPV nicht mehr entsprochen. Die Erweiterung musste deswegen als nicht mehr zonenkonform beurteilt werden.

Da die Voraussetzungen für eine zonenkonforme Anlage in der Landwirtschaftszone nicht mehr erfüllt sind, hat sich die Gemeinde entschlossen, die Anlage in eine Zone mit Planungspflicht einzuzonen. Die kantonale Genehmigung steht noch aus. Sie kann erst abschliessend bearbeitet werden, wenn das AGR die kantonale Praxis, gestützt auf das Rechtsgutachten und die Erörterungen des Beirats, überprüft und definiert hat (vgl. Einleitung).

Am 22. Januar 2010 ist nun beim AGR ein Baugesuch für die Erweiterung der Biogasanlage in der Landwirtschaftszone eingegangen. Zurzeit kann das Gesuch nicht abschliessend beurteilt werden. Näher zu überprüfen sind die Fragen nach der Unterordnung unter den Landwirtschaftsbetrieb und des Substrat-Inputs im Anlagekonzept. Die Gemeinde als Bauwilligungsbehörde ist durch das AGR am 9. Februar 2010 über die offenen Fragen informiert worden mit dem Ersuchen, die Gesuchsunterlagen entsprechend ergänzen zu lassen.

Frage 2

Sowohl die Umsetzung der Energiestrategie als auch des kantonalen Förderprogramms Vergärungsanlagen stehen unter der Voraussetzung, dass die dazu vorgesehenen und erforderlichen Bauten und Anlagen der übergeordneten Bundesgesetzgebung, insbesondere auch der Raumplanungsgesetzgebung entsprechen. Wenn ein Projekt den gesetzlichen Vorgaben entspricht, kann und muss es bewilligt werden. Insofern besteht zwischen der Energiestrategie des Kantons Bern und der Auslegung der Bundesvorschriften kein Widerspruch. Die Auslegung der Raumplanungsgesetzgebung ist in erster Linie eine Rechtsfrage. Mit den einleitenden dargelegten Normen hat der Bundesgesetzgeber bestimmt, welche Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind. Wie die Raumplanungsgesetzgebung durch das AGR auszulegen ist, wird anhand des erwähnten Rechtsgutachtens und der Diskussion im Beirat Vergärungsanlagen zu überprüfen sein.

Frage 3

Damit erweiterte oder erleichterte Möglichkeiten für den Bau von Biogasanlagen, die der heutigen Gesetzgebung nicht entsprechen, geschaffen werden können, müssten das RPG und die RPV durch die zuständigen Behörden des Bundes entsprechend geändert werden.

Frage 4

Die zulässige Menge von industriellen Abfällen, die einer Biogasanlage in der Landwirtschaftszone zur Verarbeitung zugeführt werden können, ist in Art. 34a Abs. 3 RPV festgelegt. Sie muss weniger als Hälfte der gesamten Masse betragen. Der Energiegehalt darf höchstens 90 % ausmachen.

Frage 5

Mehr als die Hälfte der Masse der verarbeiteten Substrate muss vom Standortbetrieb oder aus Landwirtschaftsbetrieben stammen, die innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 15 km liegen. Die Quellen der restlichen Substrate müssen innerhalb einer Fahrdistanz von in der Regel 50 km liegen.

Frage 6

Es besteht ein objektiver Zielkonflikt zwischen der Grösse und der Wirtschaftlichkeit einer Anlage einerseits und der raumplanerisch geforderten Unterordnung einer Anlage unter den Landwirtschaftsbetrieb andererseits. Aber die Bewilligungsfähigkeit einer Biogasanlage hängt nicht davon ab, ob sie von einem einzelnen Landwirt oder einer Gemeinschaft von Landwirten realisiert wird. Ausschlaggebend ist nach Art. 34a Abs. 3 RPV vielmehr, dass die Biogasanlage sich einem Landwirtschaftsbetrieb unterordnet. Die Interpretation dieser Vorschrift ist ebenfalls Gegenstand des erwähnten Rechtsgutachtens.

An den Grossen Rat