

RAPPORT N° 109 *11 novembre 2008*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 2016.07 René Kolly/Christian
Ducotterd concernant la politique cantonale en
matière d'implantation de grandes surfaces et de
centres commerciaux

Le présent rapport est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Appréciation de l'implantation actuelle
3. Les enjeux liés à la problématique
4. Appréciation des outils légaux et de planification existants
5. Intérêt d'une politique cantonale en matière de centres commerciaux
6. Instruments légaux et de planification possibles
7. Conclusion

1. INTRODUCTION

Par un postulat déposé et développé le 9 mai 2007 (*BGC* p. 620), les députés René Kolly et Christian Ducotterd demandent:

- une appréciation de l'implantation actuelle et des tendances pour le futur des centres commerciaux,
- une appréciation des outils légaux et de planification existants,
- des propositions pour une politique cantonale en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et d'autorisation,
- l'examen des possibilités d'application des dispositions aux futurs centres et aux centres existants.

Dans sa réponse du 21 août 2007 (*BGC* p. 1316), le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et s'est engagé à lui présenter le rapport y relatif dans le délai légal.

Le 14 septembre 2007 (*BGC* p. 1013), le Grand Conseil a voté la prise en considération du postulat par 66 voix contre 4 et une abstention.

Sur la base de l'entrée en matière, un groupe de travail a été constitué sous la présidence du Service des constructions et de l'aménagement. Ce groupe comprenait des représentants de la Promotion économique, du Service de l'environnement, du Service des ponts et chaussées, du Service de la statistique et du Service des transports et de l'énergie.

Afin de préparer les réflexions de base permettant de répondre au postulat, un mandat a été confié à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à Lausanne. Les principales analyses et conclusions de cette étude sont intégrées au présent rapport.

2. APPRÉCIATION DE L'IMPLANTATION ACTUELLE

2.1 Données statistiques disponibles

Les outils statistiques à disposition ne permettent pas d'analyser tous les aspects évoqués dans le cadre du

postulat, en raison du manque de données sur certains points.

Les données du recensement fédéral des entreprises apportent des éléments sur la structure économique du territoire. Le nombre d'établissements et d'emplois par secteur d'activité et par branche est connu. Ces données sont disponibles à l'échelle du canton, du district et des communes. Les données relatives aux établissements sont cependant davantage sujettes à interprétation que celles liées aux emplois par secteur.

Des données sont disponibles en 1995, 1998, 2001 et 2005 pour les surfaces de ventes classées en fonction de leur taille. Elles permettent de connaître le nombre d'établissements et le nombre d'emplois occupés dans ces catégories de commerce (emplois totaux et équivalents temps plein). L'exploitation de ces données comporte toutefois des limites. Elles apportent des éléments liés à la surface de vente uniquement en ce qui concerne les commerces généralistes. La croissance importante des grandes surfaces spécialisées de ces dernières années ne peut donc pas apparaître dans ces traitements.

En ce qui concerne les zones d'affectation légalisées permettant l'implantation de centres commerciaux, les données sont disponibles auprès du Service des constructions et de l'aménagement. Il n'existe cependant pas de données sur l'ensemble du canton concernant l'état de la construction de ces zones puisque ces informations dépendent des aperçus de l'état de l'équipement établis par les communes dans le cadre de leur aménagement local. Une vérification de l'état de la construction a cependant été effectuée pour un échantillonnage représentatif.

2.1.1 Terminologie statistique

Les données des activités économiques sont structurées sur la base de la terminologie de la nomenclature générale des activités économiques (NOGA) établie par l'Office fédéral de la statistique. Les données du recensement fédéral des entreprises sont disponibles selon les classes établies par la NOGA.

Dans la NOGA, une première distinction s'opère entre les données relatives au commerce de gros et celles liées au commerce de détail. La distinction s'opère en fonction du type de client principal. Le présent rapport se concentre sur les données du commerce de détail. La vente au détail est la revente (vente sans transformation) au public de biens neufs ou d'occasion essentiellement destinés à la consommation des particuliers ou des ménages, par des magasins, des grands magasins, des comptoirs et des kiosques, des maisons de vente par correspondance, etc.

Pour la vente au détail en magasin, il existe une autre distinction entre le commerce de détail en magasin spécialisé et le commerce de détail en magasin non spécialisé.

Les données relatives aux commerces de détail en magasin non spécialisé présentent les données relatives aux centres commerciaux, soit au commerce de détail d'une large gamme de produits vendus dans la même unité (donc en magasin non spécialisé).

2.2 Constats

2.2.1 Evolution de l'activité commerciale

Evolution du nombre d'établissements commerciaux de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton, 1995–2005.

Année	Nombre de commerces de détail	Dont commerce de détail non spécialisé	Part des commerces de détail non spécialisés (en%)
1995	1752	281	16,0%
1998	1690	276	16,3%
2001	1577	206	13,1%
2005	1470	180	12,2%
Variation en%	-16,1%	-35,9%	

Source: OFS

Le nombre d'établissements à vocation commerciale a connu une baisse régulière dans le canton de Fribourg. En 10 ans, le nombre d'établissements de commerce de détail a diminué de 16,1%. Cette baisse est plus forte dans le commerce de détail non spécialisé (35,6%). La conjugaison de ces deux diminutions conduit à la baisse de la part des commerces non spécialisés dans l'ensemble de la structure du commerce de détail. En 1995, 16% des commerces étaient des commerces non spécialisés. Ils n'étaient plus que 12,2% en 2005. Ces chiffres s'expliquent par la part importante que représente le commerce de détail spécialisé dans le nombre d'établissements. La part du commerce non spécialisé serait peut-être plus importante en se basant sur les surfaces de vente.

Evolution du nombre d'emplois dans le secteur du commerce de détail (y compris commerces non spécialisés) dans le canton, 1995–2005.

Année	Nombre d'emplois dans les commerces de détail	Dont emplois dans le commerce de détail non spécialisé	Part des emplois du commerce de détail non spécialisé (en%)
1995	9385	2946	31,4
1998	9013	3033	33,7
2001	8876	2739	30,9
2005	9615	2915	30,3
Variation en%	2,5%	-1,1%	

Source: OFS

La tendance à la baisse observée dans l'analyse de l'évolution du nombre d'établissements commerciaux est moindre en ce qui concerne l'évolution des emplois générés par ce secteur de l'économie fribourgeoise. L'ensemble des emplois de ce secteur a d'abord connu une nette augmentation lui permettant au final de connaître une croissance de 2,5% en 10 ans. Le secteur des commerces de détail non spécialisés n'a pas eu le même sur-saut dans la dernière période d'observation et a baissé de 1,1%. Au final, la part des emplois du commerce de détail non spécialisé dans l'ensemble des commerces de détail est en baisse de 1,1%.

Constat: Rapportés à la population, les emplois générés par le commerce de détail ne sont pas très élevés

Nombre d'emplois dans le commerce de détail pour 1000 habitants, 1995 et 2005

Année	Suisse	Canton de Fribourg
1995	39	33,8
2005	32,4	29,2

Source: OFS

L'analyse du nombre d'emplois dans le commerce de détail rapporté au nombre d'habitants révèle que les chiffres du canton ne sont pas plus élevés qu'ailleurs en Suisse. En 2005 dans le canton de Fribourg, on comptait 29 emplois dans le commerce de détail pour 1000 habitants, alors que la moyenne suisse était de 32. D'un point de vue dynamique, la diminution du nombre d'emplois observée est moins forte dans le canton de Fribourg que dans le reste de la Suisse. La part des emplois dans le commerce de détail dans la population est particulièrement faible dans les districts de la Singine et de la Broye illustrant ainsi une concentration du commerce dans de grands centres commerciaux dans les principaux centres urbains (Sarine et Gruyère ou autres cantons).

Constat: Dans la part totale des emplois, la part des emplois du commerce de détail est relativement plus importante

L'analyse de la part des emplois du commerce de détail dans le total des emplois des secteurs secondaires et tertiaires montre qu'en 2005, ce type de commerce avait un poids économique relativement plus important dans le canton de Fribourg (8,9%) qu'en Suisse (7,7%). L'approche dynamique montre qu'en Suisse comme à Fribourg cette part est en diminution par rapport à 1995. En raison de la part importante de la population résidante exerçant son activité professionnelle dans un autre canton, le nombre total d'emplois est relativement peu élevé par rapport à la population résidante. Les emplois dans le commerce représentent une plus forte proportion du total des emplois que dans d'autres cantons.

Constat: Le nombre de commerces de détail est en diminution

Cette baisse est inversement proportionnelle à la taille des centres d'achats. Les chiffres à disposition sont tirés du recensement fédéral des entreprises qui recense à la fois les établissements et les emplois pour le «commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire». L'ensemble des résultats présentés ci-après se base uniquement sur cette catégorie du recensement. Les appellations et tailles de commerces sont celles utilisées par l'Office fédéral de la statistique. Les commerces de détail spécialisés tels que les magasins de primeurs, les boucheries, les poissonniers, les confiseries et boulangeries et autres laiteries ne sont donc pas pris en compte puisqu'ils ne faisaient pas l'objet du présent postulat.

Entre 1995 et 2005, le nombre de petits commerces a diminué de près de 82%. Cette diminution est également observable pour les commerces de détail dont la surface de vente est comprise entre 100 et 399 m² ainsi que ceux de 400 à 999 m². A l'inverse, les grands supermarchés et les hypermarchés sont en relative augmentation. Si leur nombre est stable, leur part dans la répartition des établissements est en nette augmentation. Il faut à nouveau souligner que les commerces spécialisés échappent à ce traitement statistique.

Constat: Le nombre d'emplois situés dans les grandes surfaces commerciales est en augmentation

Nombre d'emplois et répartition par catégorie d'établissement commercial (commerce non spécialisé), canton de Fribourg, 1995–2005

	Total des emplois	Hypermarchés (> 2500 m ²)	Grands supermarchés (1000–2499 m ²)	Petits supermarchés (400–999 m ²)	Grands commerces (100–399 m ²)	Petits commerces (< 100 m ²)
1995	2114	271	414	619	517	293
% des emplois	100%	12,8%	19,6%	29,3%	24,5%	13,9%
1998	2489	716	669	499	467	138
% des emplois	100%	28,8%	26,9%	20,0%	18,8%	5,5%
2001	2277	447	570	632	448	180
% des emplois	100%	19,6%	25,0%	27,8%	19,7%	7,9%
2005	2413	782	429	576	373	253
% des emplois	100%	32,4%	17,8%	23,9%	15,5%	10,5%
Evo- lution 1995– 2005	+ 299	+ 511	+ 15	- 43	- 144	- 40

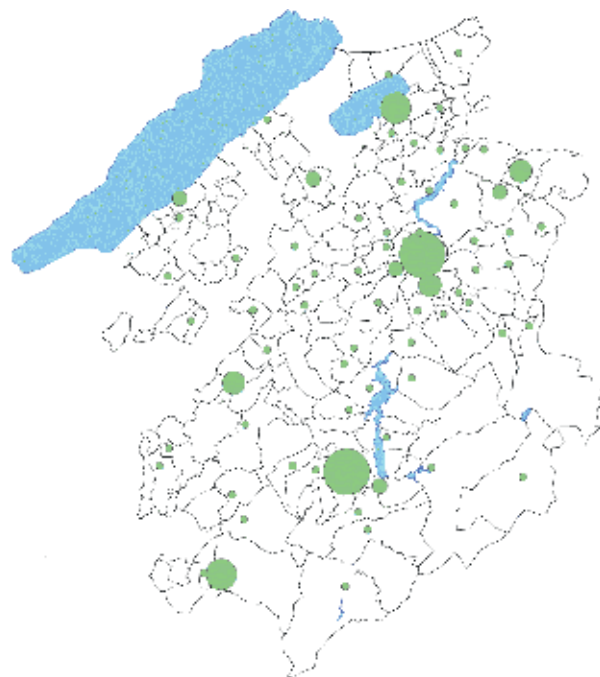
Source: OFS

Entre 1995 et 2005, le nombre d'emplois dans les hypermarchés a augmenté de 190% sur l'ensemble de la période. Chaque année, ce sont près de 30 emplois qui sont créés dans cette branche. En 2005, 32,4% des emplois du secteur se situaient dans les hypermarchés. A l'inverse, le nombre d'emplois dans les petits commerces était en légère baisse. Elle était d'autant plus forte dans les grands commerces (100 m² – 399 m²). Ainsi, en 2005, les commerces de moins de 400 m² ne représentaient plus que 26% des emplois du secteur contre 38,4% en 1995.

2.3 Répartition territoriale

Les cartes ci-dessous ont été établies sur la base des statistiques à disposition. Elles ne portent que sur le commerce de détail non spécialisé et les données sur les grandes surfaces ou les commerces de détail spécialisés ne sont pas compris dans les résultats présentés.

2.3.1 Nombre d'établissements de commerce de détail non spécialisé, 2005



Légende

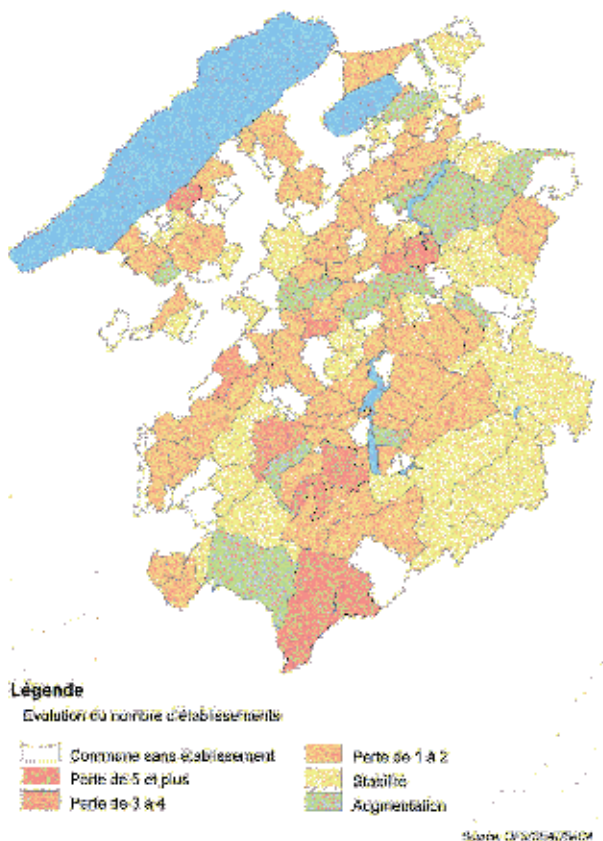
Nombre d'établissements



Source: OFS/CEA/USG/1

La carte ci-dessus montre que les communes des principales agglomérations concentrent un nombre important d'établissements. Fribourg et sa périphérie viennent largement en tête. Châtel-Saint-Denis a une assez forte vocation commerciale. Les communes touristiques sont également bien équipées dans ce domaine. A côté de cette armature commerciale, il faut observer que 97 communes ne comprennent pas d'établissements de commerce de détail non spécialisé. Pour les habitants de ces communes, l'accès à des commerces alimentaires non spécialisés nécessite des déplacements.

2.3.2 Evolution du nombre d'établissements de commerce de détail non spécialisé, 1995–2005



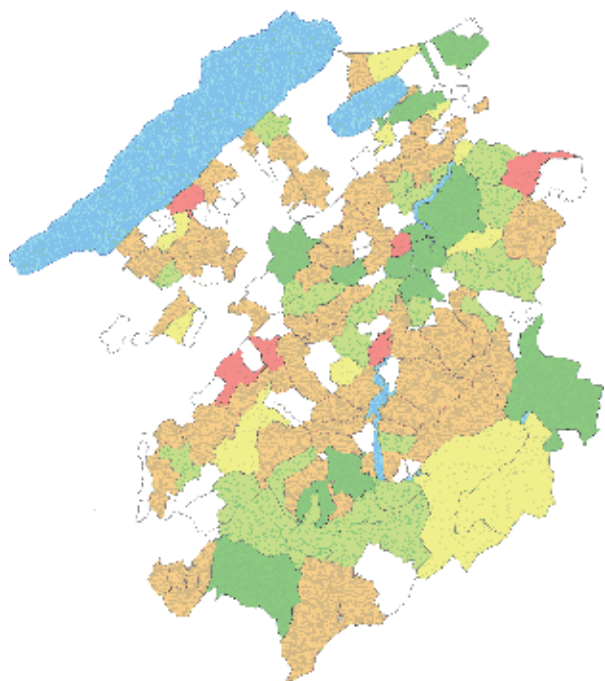
Le nombre d'établissements baisse le plus fortement dans les centres et certaines communes rurales. Les variations sont cependant peu élevées puisque l'augmentation maximale est de 3 (Wünnewil-Flamatt), alors que la plus grande perte est de 14 (Fribourg). Ces informations doivent cependant être pondérées en fonction du nombre d'emplois dans la mesure où, comme on l'a vu précédemment, que le nombre d'établissements baisse, mais pas forcément le nombre d'emplois. 40 communes ont perdu leur unique commerce généraliste entre 1995 et 2005.

2.3.3 Nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé, 2005



La carte du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé de 2005 confirme la structure commerciale du canton. Au delà du poids commercial de l'agglomération fribourgeoise, il faut relever la structuration du territoire à travers les centres régionaux de Bulle, Châtel-Saint-Denis, Romont, Morat et Estavayer-le-Lac.

2.3.4 Evolution du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé, 1995–2005



Légende

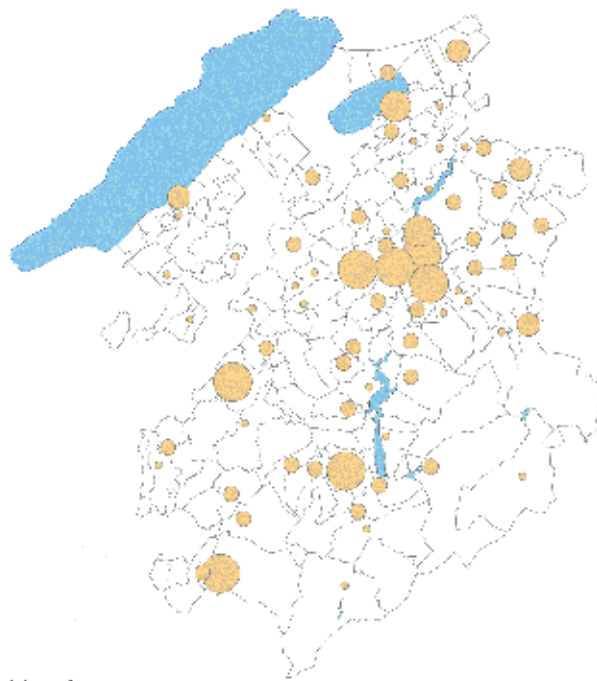
Evolution du nombre d'emplois

- | | |
|--|----------------------------|
| — Communes sans emploi dans le secteur | Stable |
| Perle de plus de 10 | Augmentation de 1 à 10 |
| Perle de 1 à 10 | Augmentation de plus de 10 |

Source: OFS/CEADP/CGA

En moyenne, les emplois dans le secteur augmentent de 1,77% entre 1995 et 2005. La carte ci-dessus montre que les emplois du commerce de détail non spécialisé tendent à se concentrer dans et autour des principales agglomérations. Fribourg et Villars-sur-Glâne ont connu une très forte croissance du nombre d'emplois. Les communes de l'agglomération fribourgeoise connaissent la même tendance, à l'exception de Givisiez, mais de manière moins intense. A l'inverse, de nombreuses communes connaissent une diminution du nombre d'emplois dans le commerce de détail non spécialisé. Ces communes comprennent les entités locales qui ont perdu leur seul commerce du genre entre 1995 et 2005. Romont et Estavayer-le-Lac sont les seuls centres qui perdent des emplois dans le secteur.

2.3.5 Estimation théorique de la surface commerciale de vente existante pour le commerce de détail non spécialisé, 2007



Légende

Surface de vente existante estimée (m²)

- | | | |
|---------------|---------------|---------------|
| Moins de 250 | 250 à 1'249 | 1'250 à 2'249 |
| 2'250 à 3'249 | Plus de 3'249 | |

Source: OFS/CEADP/CGA

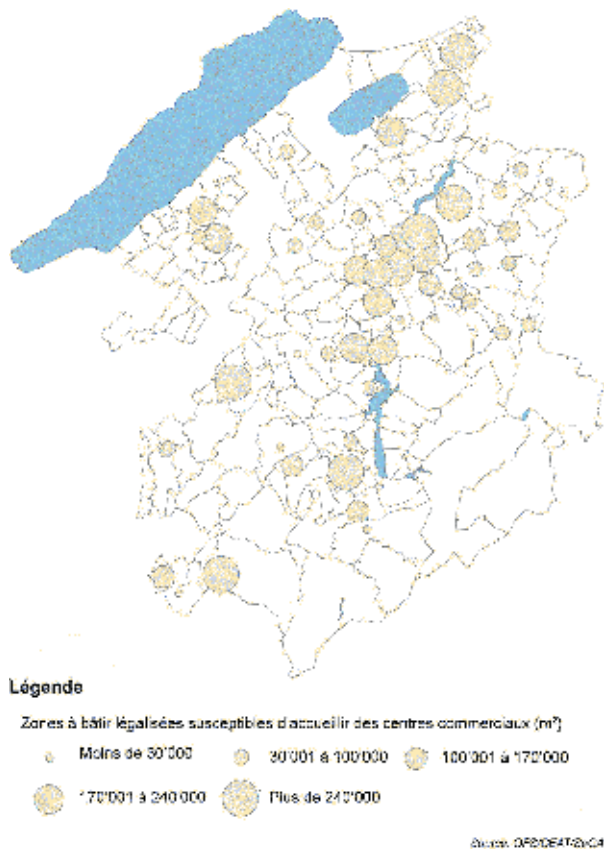
Cette méthode théorique est la seule permettant d'estimer la surface totale de vente des commerces d'une commune. Une taille moyenne a été attribuée pour chaque catégorie de commerce et cette surface a été multipliée par le nombre d'établissements compris dans la commune. La formule adoptée est donc la suivante:

Estimation des surfaces de commerce de détail non spécialisé existantes =

$$\text{Nombre hypermarchés} * 3000 + \text{nombre grands supermarchés} * 1800 + \text{nombre supermarchés} * 700 + \text{nombre grands commerces} * 250 + \text{nombre petits commerces} * 80$$

Cette approche complète la carte présentant le nombre d'établissements commerciaux généralistes. La moitié des surfaces commerciales se concentrent dans 6 communes. Ces chiffres ne prennent pas en compte les surfaces utilisées pour les aménagements extérieurs, notamment les places de stationnement.

2.3.6 Zones à bâtir susceptibles d'accueillir des centres commerciaux, 2007



Cette carte présente l'étendue des zones d'affectation dont la réglementation en vigueur permettrait la construction d'un centre commercial (plus de 1000 m² de surface de vente). Il n'a pas été tenu compte des surfaces effectivement construites puisque qu'un bâtiment existant peut être démolé afin de permettre la construction d'un édifice commercial.

Seules 52 communes comprennent des zones d'affectation légales permettant la réalisation de centres commerciaux. Cette carte confirme les observations précédentes et la géographie du commerce observée dans le canton. La périphérie de l'agglomération de Fribourg ressort très nettement sur cette carte tout comme les centres régionaux et les communes desservies par une jonction autoroutière.

2.4 Synthèse

Les principales conclusions possibles sur la base des analyses cartographiques effectuées sont:

- les commerces de détail non spécialisés se localisent principalement dans les grands centres urbains,
- la tendance est à une concentration de l'offre non spécialisée dans de plus grands centres commerciaux,
- la dynamique actuelle tend à accentuer le développement commercial dans les espaces périphériques des principaux centres urbains et surtout dans la grande périphérie de l'agglomération de Fribourg,
- le potentiel de développement des centres commerciaux est plus fort dans les zones déjà sujettes à une forte dynamique urbaine,

- un nombre important de communes ne disposent pas ou plus de commerces de détail non spécialisé et ce nombre est en constante croissance.

Encore une fois, cette analyse ne porte pas sur les grandes surfaces et les commerces de détail spécialisés qui échappent aux données statistiques analysées. Toutefois, sur la base des connaissances empiriques, les mécanismes de localisation semblent les mêmes. Ainsi en définissant des principes pour la gestion des centres commerciaux sur la base des tendances observées, ces critères devraient également permettre de gérer les grandes surfaces commerciales spécialisées.

3. LES ENJEUX LIÉS À LA PROBLÉMATIQUE

La question des centres commerciaux a commencé à se poser au début des années 80 avec les nouveaux modes de consommation et le développement des moyens de transports. La problématique s'est accentuée avec le développement des grands centres commerciaux hors des centres urbains. Toutefois, il ne s'agit pas ici de donner un jugement de valeur. Les centres commerciaux hors des centres urbains peuvent se justifier car parfois certains types de centres ne sont pas appropriés à l'intérieur des villes. Les choix d'implantation des promoteurs peuvent répondre à des critères divers. Pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, on peut identifier la recherche de terrains bon marché, la disponibilité de grandes surfaces et le peu de contraintes en matière de police des constructions ou de stationnement. Les terrains présentant ces critères se trouvent généralement hors des centres urbains. De plus en fonction du bassin de clientèle recherché, celle-ci préférera se rendre dans un centre en périphérie sans devoir supporter les désagréments de l'accès au centre-ville.

Il faut cependant reconnaître que les centres commerciaux exercent de grands effets sur le territoire dont les principaux sont:

- un impact sur le tissu économique «traditionnel» des centres urbains (commerces de proximité) et le problème de l'accès aux biens de consommation de la population «captive» (sans moyen de transport individuel),
- une consommation importante du sol en raison de grandes surfaces utilisées pour le stationnement,
- des réalisations présentant parfois des déficiences urbanistiques en raison d'un manque de réflexion sur les aménagements extérieurs et l'intégration dans le site,
- des nuisances en termes de pollution de l'air et des nuisances sonores qui peuvent s'avérer importantes pour la population riveraine,
- une surcharge des réseaux de transports, en raison de la mobilité induite, qui peut remettre en question le fonctionnement dudit réseau (engorgement des nœuds autoroutiers, perte de fluidité sur certains axes, ...),
- une desserte en transports publics parfois lacunaire, voire inexistante. Il faut relever que même une desserte en transports publics adéquate ne permet de réduire qu'une partie du trafic motorisé individuel généré. Les commerces de proximité restent la meilleure alternative pour diminuer l'impact du trafic routier.
- une concurrence territoriale avec les entreprises à forte valeur ajoutée dont les demandes portent sur les mêmes types de terrains et qui ne souhaitent pas forcé-

ment la proximité d'activités commerciales pour des raisons d'image.

Les domaines d'interaction sont donc multiples et ces aspects doivent être examinés dans le cadre des procédures de planification et d'autorisation.

4. APPRÉCIATION DES OUTILS LÉGAUX ET DE PLANIFICATION EXISTANTS

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa réponse sur le postulat, l'aménagement local incombe aux communes selon la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 33 LATeC). C'est dans ce contexte légal que la problématique commerciale doit être actuellement évaluée.

En matière de centres commerciaux, plusieurs dispositions légales cantonales ou outils de planification donnent cependant des instruments et des critères pour évaluer les mises en zone et les projets commerciaux. Il convient ici de les rappeler brièvement.

4.1 Droit fédéral

Des appréciations quant à l'opportunité d'une mise en zone ou d'un projet sont toujours possibles sur la base des buts et principes fixés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 et 3) et sur la base du principe de prévention défini dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (art. 11 al. 2)

En ce qui concerne l'impact sur l'environnement, l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement précise dans son annexe qu'une telle étude est obligatoire pour un centre commercial de plus de 7500 m² de surface de vente et pour les installations prévoyant plus de 500 places de stationnement. Un projet de modification de cette ordonnance est actuellement en cours et les seuils cités sont actuellement réévalués dans le cadre du droit de recours des associations notamment.

4.2 Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution

La LATeC a identifié dès son entrée en vigueur que les centres commerciaux étaient des objets nécessitant des travaux de planification particuliers. Les articles 69 et 70 précisent que ce type de projets doit faire l'objet d'un plan spécial et qu'ils nécessitent une prise en compte plus détaillée de leur impact sur le réseau de transports. En matière de plan spécial, la pratique actuelle, confirmée par la jurisprudence (ATF 116 Ia 426), est d'exiger l'établissement d'un plan spécial dès qu'un projet de centre commercial dispose d'une surface de vente de 1000 m².

Outre ces dispositions spécifiques en matière de centres commerciaux, il y a lieu de mentionner également l'article 87 al. 1, introduit en 1994 par le biais de la loi cantonale sur les transports, qui précise que la desserte en transports publics fait partie de l'équipement de base en cas d'utilisation intensive du sol. Les centres commerciaux sont clairement soumis à cette disposition. La manière de mettre en œuvre cette disposition a été définie en 2006 dans le cadre du plan cantonal des transports.

Le règlement d'exécution de la LATeC prévoit aux articles 25a et 25b des dispositions en matière de stationnement depuis 1999. Ces dispositions permettent de définir le nombre de places de stationnement à réaliser en fon-

tion de la zone d'affectation, des projets ou de la desserte en transports. Ces articles ont introduit l'instrument du concept de stationnement, instrument obligatoire pour toutes les communes mentionnées dans le plan de mesures pour la protection de l'air. Ce concept est à établir en coordination avec le plan directeur communal des circulations, dont il suit la procédure, et fait partie intégrante du plan d'aménagement local (PAL). Grâce à ces dispositions, la problématique du dimensionnement des places de stationnement et de leur gestion peut être étudiée de manière précise en cas de projet de centre commercial.

Le projet de LATeC actuellement en examen auprès du Grand Conseil ne remet pas en question les points évoqués ci-dessus. Il exige une meilleure prise en compte de la mobilité et de l'environnement dans le cadre du dossier directeur communal, notamment en prenant en compte l'impact des besoins de l'urbanisation actuelle et projetée sur le réseau de transports et la protection de l'air. Il permet également de limiter à une durée de cinq ans une mise en zone effectuée dans le cadre d'une demande pour un grand projet. Les besoins de coordination intercommunale sont rappelés notamment en cas de projets ayant des incidences au-delà du territoire de la commune d'implantation. Le projet de loi maintient l'exigence du plan d'aménagement de détail (PAD) – terme générique qui recouvre les plans spéciaux actuels – tout en précisant que les impacts sur l'environnement doivent être étudiés non seulement à l'intérieur du périmètre du PAD, mais également dans son périmètre environnant.

4.3 Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal ne comprend pas de thématique spécifique pour les centres commerciaux. L'établissement d'un contenu spécifique à ce propos a été abordé lors des travaux de révision de la planification cantonale, mais il avait alors été décidé que des dispositions spécifiques ne se justifiaient pas.

Plusieurs thématiques fixent des principes qui permettent d'évaluer les zones et projets destinés aux activités commerciales. Il s'agit des thématiques suivantes:

- Zones d'activités et grands générateurs de trafic
- Concept global des transports
- Protection de l'air

Le thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic» définit les grands générateurs de trafic et précise les critères que doivent remplir les zones d'affectation destinées à des grands générateurs de trafic (principalement en matière de desserte en transports). Ce thème a été élaboré sur la base du plan sectoriel pour les zones d'activités d'importance cantonale publié en 1998 et mis à jour en 2004.

Le thème «Concept global des transports» fixe des principes de base pour la coordination de l'urbanisation et des transports. Ces principes sont repris du plan cantonal des transports (voir ci-dessous).

Le thème «Protection de l'air» fixe notamment un principe pour coordonner l'implantation des grands générateurs de trafic avec la protection de l'air. Ce thème a été modifié en 2008 suite au nouveau plan de mesures pour la protection de l'air.

Bien que le plan directeur cantonal ne comprenne pas de thème spécifique pour les centres commerciaux il définit plusieurs principes qui permettent d'évaluer les zones et

projets à destination commerciale dans le cadre des procédures de planification.

4.4 Autres planifications cantonales

4.4.1 Plan cantonal des transports

Le plan cantonal des transports a été adopté en mars 2006. Il s'agit d'un plan qui lie les autorités à l'échelle cantonale. Le contenu obligatoire prend la forme de «décisions». L'élaboration de ce plan a permis de définir comment l'article 87 al. 1 LATeC devait être appliqué. En cas d'utilisation intensive du sol, la desserte en transports est jugée suffisante si les principes de la décision D 2.6.3 sont remplis. Le respect de ces critères est contrôlé dans le cadre des procédures de planification (PAL, PAD et plans spéciaux). Dans la décision D 2.9.1, il est précisé que pour les centres commerciaux qui distribuent des produits de consommation courants les transports publics et la mobilité douce doivent être les modes de transport à favoriser.

4.4.2 Plan de mesures pour la protection de l'air

Le plan de mesures est un instrument prévu dans les bases légales fédérales. Il définit des mesures pour lutter contre la pollution atmosphérique.

Le nouveau plan de mesures est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Pour les aspects en lien avec les centres commerciaux, il convient de mentionner les mesures suivantes:

- Obligation pour les communes d'établir un concept de stationnement d'ici décembre 2009 (mesure M7).
- Exigences en matière de protection de l'air lors de la planification de zones destinées à une utilisation intensive du sol (mesure M11).
- Définition des grands générateurs de trafic et exigences à vérifier en matière de protection de l'air en cas de projet (mesure M12).

La mesure M11 se rapproche d'un système de limitation de trafic en cas de grands générateurs de trafic ou de planification de zones pouvant accueillir à l'image de ce que pratique le canton de Berne. Cependant, tout comme l'a fait le canton de Soleure, le canton de Fribourg a choisi de ne pas généraliser la méthode de limitation de trafic à l'échelle de l'ensemble du canton en raison d'un taux d'urbanisation peu élevé.

4.5 Synthèse

Des instruments, des principes et des critères existent pour l'évaluation des projets commerciaux. Les problèmes particuliers que représentent les centres commerciaux ont été identifiés lors de l'élaboration de la LATeC en 1983. Au fil des années, la problématique s'est complexifiée et, au gré des révisions des bases légales cantonales et des instruments de planification, des précisions ont été apportées sur les démarches et démonstrations techniques à effectuer dans le cadre de ces projets.

Actuellement, le canton est doté d'instruments pour évaluer les projets et exiger des mesures pour minimiser l'impact sur les infrastructures de transport et l'environnement. Il s'agit cependant principalement de mesures qui ne peuvent être prises que de manière réactive dans le cadre de l'examen d'un projet précis.

Certaines dispositions ont été définies récemment afin d'agir de manière préventive lors de la planification de zones pouvant accueillir des centres commerciaux. Il est cependant trop tôt pour en mesurer les impacts. Aucun effet rétroactif n'a cependant été donné à ces dispositions et aucun délai de révision n'a été fixé pour les zones actuellement légalisées pouvant accueillir des centres commerciaux.

Les dispositions actuelles portent principalement sur les aspects liés à la protection de l'environnement et à la mobilité. En matière d'aménagement du territoire, aucune disposition spécifique n'existe quant à la localisation et au dimensionnement des zones destinées à accueillir des activités commerciales. Une démarche allant dans ce sens permettrait de compléter le dispositif préventif en vigueur.

5. INTÉRÊT D'UNE POLITIQUE CANTONALE EN MATIÈRE DE CENTRES COMMERCIAUX

Face à l'ensemble des constats effectués, il est possible d'affirmer qu'il y a lieu de fixer une politique cantonale en matière de centres commerciaux dans le but de définir une stratégie territoriale pour leur implantation.

Il ne s'agit pas d'empêcher la réalisation de centres commerciaux, mais d'orienter les projets vers les endroits les plus appropriés en fonction du type de centre commercial afin de minimiser les effets non désirés sur la mobilité, l'environnement et l'urbanisation. Il s'agit également de maintenir des centres urbains attractifs et vivants.

Les analyses effectuées ont montré que la plupart des cantons traitent la problématique des centres commerciaux dans leur plan directeur cantonal, instrument destiné à la définition du développement spatial souhaité.

Les zones stratégiques d'importance cantonale seront affectées uniquement à des activités industrielles et de service d'où les commerces seront exclus.

Le Conseil d'Etat a analysé et a écarté la création d'un fonds alimenté par le prélèvement d'une taxe sur les places de stationnement existantes ou projetées de tous les centres commerciaux à destination de mesures en faveur des transports publics et de la mobilité douce. Cette taxe pourrait entraver une activité économique spécifique et créer une inégalité de traitement entre les entreprises.

6. INSTRUMENTS LÉGAUX ET DE PLANIFICATION POSSIBLES

Sur la base des résultats ci-dessus et des outils à disposition, on peut proposer les mesures suivantes. Les propositions font l'objet d'un commentaire.

6.1 Contenu à établir

6.1.1 Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Conformément au programme annoncé, le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC) sera totalement révisé dans le courant des années 2008 et 2009. Les dispositions suivantes peuvent être fixées dans le règlement d'exécution

à venir en conformité avec le projet de LAtEC actuellement en discussion au Grand Conseil:

- Mentionner les centres commerciaux dans les objets soumis obligatoirement à plan d'aménagement de détail en fonction de plusieurs critères (surface de vente, nombre de places de stationnement, trafic généré, etc.).
- Fixer des dispositions contraignant à une utilisation mesurée du sol pour le stationnement.

6.1.2 Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal est l'instrument dans lequel le canton doit définir le développement spatial souhaité. Il s'agit d'un instrument qui peut à la fois définir une stratégie précise ou/et des principes permettant d'évaluer les projets soumis à l'examen des instances cantonales.

Comme nous l'avons précisé plus haut, le plan directeur cantonal comprend plusieurs dispositions éparées permettant d'évaluer les zones et les projets destinés à des activités commerciales. Nous proposons que le plan directeur cantonal soit complété, à l'image de ce qui est pratiqué dans plusieurs cantons, par un thème dédié aux centres commerciaux.

- Définition du centre commercial
- Définition des critères que doivent remplir les zones pouvant accueillir des centres commerciaux.
- Critères pour le dimensionnement des zones pouvant accueillir des activités commerciales.
- Imposer un délai de 2 ans aux communes qui ont des zones permettant l'accueil d'activités commerciales afin de vérifier si les zones légalisées sont conformes aux dispositions du plan directeur cantonal.
- Imposer un délai de 2 ans aux communes qui comprennent des zones d'activité d'importance cantonale pour supprimer les possibilités d'accueillir des activités commerciales dans leur réglementation communale. Passé ce délai, en cas de non adaptation, les zones d'activités ne sont plus considérées comme d'importance cantonale.
- Précision sur le contenu technique attendu pour les plans d'aménagement de détail.

6.1.3 Autres mesures

- Compléter le Guide pour l'aménagement local avec une fiche spécifique pour la planification des zones et des centres commerciaux en fonction du nouveau thème du plan directeur cantonal.

7. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat s'engage à:

- a) compléter le projet de règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions en:
 - mentionnant les centres commerciaux dans les objets soumis obligatoirement à plan d'aménagement de détail en fonction de plusieurs critères (surface de vente, nombre de places de stationnement, trafic généré, etc.),

- fixant des dispositions imposant une utilisation mesurée du sol pour le stationnement.
- b) mettre en consultation publique une modification du plan directeur cantonal relative aux centres commerciaux dans un délai d'une année définissant:
 - la notion de centre commercial,
 - les critères que doivent remplir les zones pouvant accueillir des centres commerciaux,
 - les critères pour le dimensionnement des zones pouvant accueillir des activités commerciales,
 - l'instauration d'un délai de 2 ans aux communes qui ont des zones permettant l'accueil d'activités commerciales afin de vérifier si les zones légalisées sont conformes aux dispositions du plan directeur cantonal,
 - l'instauration d'un délai de 2 ans aux communes qui comprennent des zones d'activité d'importance cantonale pour supprimer les possibilités d'accueillir des activités commerciales dans leur réglementation communale,
 - le contenu technique des plans d'aménagement de détail.

Par ailleurs, le Guide pour l'aménagement local sera complété avec une fiche spécifique pour la planification des zones et des centres commerciaux.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

11. November 2008

BERICHT Nr. 109
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 2016.07 René Kolly/Christian
Ducotterd zur Politik des Kantons im Bereich der
Einkaufszentren

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung
2. Beurteilung der bestehenden Einkaufszentren
3. Die Herausforderungen in diesem Bereich
4. Bewertung der bestehenden Rechts- und Planungsinstrumente
5. Nutzen einer kantonalen Politik im Bereich der Einkaufszentren
6. Mögliche Ergänzungen der Rechts- und Planungsinstrumente
7. Schlussfolgerung

1. EINFÜHRUNG

In ihrem am 9. Mai 2007 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR S. 620*) ersuchten die Grossräte René Kolly und Christian Ducotterd den Staatsrat, sich zu folgenden Punkten zu äussern:

- Beurteilung der heute vorhandenen Einkaufszentren und Einschätzung der künftigen Entwicklung
- Bewertung der bestehenden Rechts- und Planungsinstrumente

- Vorschläge für eine kantonale Politik in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz und Bewilligungsverfahren
- Prüfung der Möglichkeiten, diese Politik bei künftigen und bestehenden Zentren anzuwenden

In seiner Antwort vom 21. August 2007 (TGR S. 1316) schlug der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Annahme vor. Ausserdem verpflichtete er sich, dem Parlament innerhalb der gesetzlichen Frist einen Bericht zu unterbreiten.

Am 14. September 2007 (TGR S. 1013) nahm der Grosse Rat das Postulat mit 66 zu 4 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an.

Infolge der Erheblicherklärung wurde eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bau- und Raumplanungsamts gebildet. In dieser Arbeitsgruppe waren die Wirtschaftsförderung, das Amt für Umwelt, das Tiefbauamt, das Amt für Statistik sowie das Amt für Verkehr und Energie vertreten.

Um die Grundlage für die Antwort auf das Postulat zu erarbeiten, wurde die Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) in Lausanne mit einem Bericht beauftragt. Die wichtigsten Analysen und Schlussfolgerungen der CEAT wurden in den vorliegenden Bericht integriert.

2. BEURTEILUNG DER BESTEHENDEN EINKAUFSZENTREN

2.1 Datenlage

Die derzeit verfügbaren statistischen Daten erlauben es nicht, sämtliche Aspekte zu analysieren, die im Postulat erwähnt wurden, da es zu bestimmten Punkten keine Daten gibt.

Die Eidgenössische Betriebszählung gibt Auskunft über die Wirtschaftsstruktur eines Gebiets. Die Zahl der Betriebe und Beschäftigten pro Wirtschaftszweig und Branche sind bekannt. Diese Daten stehen auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden zur Verfügung. Bei den Daten zu den Betrieben ist der Interpretationsspielraum jedoch grösser als bei der Anzahl Beschäftigten pro Wirtschaftszweig.

Die Erhebungen, bei denen die Verkaufsflächen nach Grösse eingeteilt wurden, fanden 1995, 1998, 2001 und 2005 statt und geben Auskunft über die Zahl der Betriebe und Beschäftigten (Anzahl Stellen und Anzahl Vollzeitäquivalente) in diesem Sektor. Bei der Auswertung dieser Daten sind allerdings gewisse Einschränkungen zu beachten. So betreffen die Daten den nicht spezialisierten Detailhandel. Die Daten widerspiegeln das bedeutende Wachstum der Fachmärkte der letzten Jahre somit nicht.

Die Daten zu den Raumplanungszonen, in denen laut Zonenordnung Einkaufszentren errichtet werden können, sind beim Bau- und Raumplanungsamt vorhanden. Auf Kantonsebene gibt es jedoch keine Daten zum Bebauungsstand dieser Zonen, da diese Daten von den Gemeinden abhängen, die jeweils im Rahmen ihrer Ortsplanung eine Übersicht über den Stand der Erschliessung erstellen. Um diesem Manko abzuwehren, wurde der Bebauungsstand mittels einer repräsentativen Stichprobe erhoben.

2.1.1 Terminologie zur Statistik

Die Daten zu den Wirtschaftszweigen sind entsprechend der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA), die vom Bundesamt für Statistik erstellt wird, strukturiert. Die Daten der Eidgenössischen Betriebszählung sind gemäss NOGA klassifiziert.

Die NOGA unterscheidet auf einer ersten Ebene zwischen Gross- und Detailhandel. Kriterium für die Unterscheidung ist der Hauptkunde. Der vorliegende Bericht untersucht einzig die Daten zum Detailhandel, der als Wiederverkauf (ohne Weiterverarbeitung) von Neu- und Gebrauchsgütern an private Haushalte, in Läden, Warenhäusern, an Marktständen und in Kiosken, durch Versandhäuser, im Strassen- und Hausiererhandel, Verbrauchergenossenschaften usw. definiert ist.

Auf der Ebene des Detailhandels in Verkaufsräumen wird zwischen Fachdetailhandel und Detailhandel mit Waren verschiedener Art (nicht spezialisierter Detailhandel) unterschieden.

Die Einkaufszentren sind in der Gruppe «Detailhandel mit Waren verschiedener Art» erfasst.

2.2 Befund

2.2.1 Entwicklung der Geschäftstätigkeit

Entwicklung der Anzahl Detailhandelsbetriebe (inklusive Detailhandel mit Waren verschiedener Art) im Kanton, 1995–2005.

Jahr	Anzahl Detailhandelsbetriebe	Davon nicht spezialisiert	Anteil der nicht spezialisierten Detailhandelsbetriebe (in %)
1995	1752	281	16,0%
1998	1690	276	16,3%
2001	1577	206	13,1%
2005	1470	180	12,2%
Veränd. in %	-16,1%	-35,9%	

Quelle: BFS

Im Kanton Freiburg nahm die Zahl der Detailhandelsbetriebe stetig ab: um 16,1% in 10 Jahren. Im Bereich des Detailhandels mit Waren verschiedener Art war der Rückgang mit 35,6% noch stärker. Somit verringerte sich auch der Anteil des nicht spezialisierten Detailhandels am gesamten Detailhandel: von 16% im Jahr 1995 auf 12,2% im Jahr 2005. Dies lässt sich dadurch erklären, dass der Fachhandel an zahlreichen Standorten eine gewichtige Rolle spielt. Würde die Verkaufsfläche als Grundlage genommen, wäre der Anteil des Fachhandels wohl etwas weniger hoch.

Entwicklung der Beschäftigung im Detailhandel (inklusive Detailhandel mit Waren verschiedener Art) im Kanton, 1995–2005.

Jahr	Anzahl Arbeitsplätze im Detailhandel	Davon im nicht spezialisierten Handel	Anteil der Arbeitsplätze in nicht spezialisierten Detailhandelsbetrieben (in %)
1995	9385	2946	31,4
1998	9013	3033	33,7

2001	8876	2739	30,9
2005	9615	2915	30,3
Veränd. in %	2,5%	-1,1%	

Quelle: BFS

Die Zahl der Arbeitsplätze im Freiburger Detailhandel verzeichnete einen deutlich geringeren Rückgang als die Zahl der Betriebe. Nach einem empfindlichen Rückgang zwischen 1995 und 2001 wurden im Detailhandel derart viele Stellen geschaffen, dass die Beschäftigung im Freiburger Detailhandel über den gesamten Zeitraum um 2,5% zunahm. Im Detailhandel mit Waren verschiedener Art war die Zunahme zwischen 2001 und 2005 weniger spektakulär, sodass über den gesamten Zeitraum ein Minus von 1,1% resultierte. Der Anteil der Arbeitsplätze in nicht spezialisierten Detailhandelsbetrieben nahm ebenfalls um 1,1% ab.

Befund: Die Zahl der Arbeitsplätze im Detailhandel ist nicht sehr hoch im Verhältnis zur Bevölkerungszahl

Anzahl Beschäftigte im Detailhandel auf 1000 Einwohner, 1995 und 2005

Jahr	Schweiz	Kanton Freiburg
1995	39	33,8
2005	32,4	29,2

Quelle: BFS

Der Kanton Freiburg hat nicht mehr Beschäftigte im Detailhandel pro Einwohner als die übrige Schweiz. 2005 gab es 29 Arbeitsplätze in diesem Sektor für 1000 Einwohner, während der Schweizer Durchschnitt bei 32 lag. Dagegen war der Rückgang zwischen 1995 und 2005 im Kanton Freiburg weniger ausgeprägt als schweizweit. Im Sense- und Broyebezirk gibt es am wenigsten Arbeitsplätze im Vergleich zur Einwohnerzahl, was die Konzentration des Detailhandels in grossen Einkaufszentren widerspiegelt, die in den wichtigsten städtischen Gebieten (Sense- und Greyerzbezirk sowie andere Kantone) errichtet wurden.

Befund: Der Anteil des Detailhandels an der gesamten Beschäftigtenzahl ist grösser als im Schweizer Durchschnitt

Der Anteil des Detailhandels an der gesamten Beschäftigtenzahl im Industrie- und Dienstleistungssektor war 2005 im Kanton Freiburg mit 8,9% höher als im Schweizer Durchschnitt (7,7%). Betrachtet man die Entwicklung seit 1995, zeigt sich, dass der Anteil sowohl im Kanton Freiburg als auch gesamtschweizerisch zurückging. Da relativ viele Freiburgerinnen und Freiburger ihren Beruf in einem anderen Kanton ausüben, ist die Zahl der Arbeitsplätze im Kanton im Vergleich zur Einwohnerzahl tief. Der Anteil der Beschäftigten im Detailhandel an der gesamten Beschäftigtenzahl ist höher als in anderen Kantonen.

Befund: Die Zahl der Detailhandelsbetriebe geht zurück

Dieser Rückgang ist umgekehrt proportional zur Entwicklung der Grösse der Einkaufszentren. Die Zahlen stammen aus der Eidgenössischen Betriebszählung, die die Zahl sowohl der Betriebe als auch der Beschäftigten im «Detailhandel mit Waren verschiedener Art, Haupt-

richtung Nahrungs- und Genussmittel» erfasst. Sämtliche nachfolgend angeführten Resultate basieren einzig auf diese Klasse. Die Bezeichnungen und Grössen entsprechen der Einteilung vom Bundesamt für Statistik. Der Detailfachhandel (Detailhandel mit Obst und Gemüse, Metzgereien, Fischhandlungen, Bäckereien, Konditoreien, Molkereien usw.) wurde mit anderen Worten nicht berücksichtigt, da er nicht Gegenstand des hier behandelten Postulats ist.

Zwischen 1995 und 2005 nahm die Zahl der kleinen Geschäfte um beinahe 82% ab. Dies gilt tendenziell auch für grosse Geschäfte (mit einer Verkaufsfläche von 100 bis 399 m²) und kleine Supermärkte (400–999 m²). Die grossen Supermärkte und Verbrauchermärkte hingegen verzeichneten relativ gesehen eine Zunahme: Absolut gesehen ist ihre Zahl stabil, doch hat ihr Anteil deutlich zugenommen. Es sei hier nochmals erwähnt, dass der Fachhandel nicht berücksichtigt wurde.

Befund: Die Zahl der Beschäftigten in Verbrauchermärkten hat zugenommen

Anzahl Beschäftigte nach Ladengrösse (ohne Fachhandel), Kanton Freiburg, 1995–2005

	Beschäftigte insgesamt	Verbrauchermärkte (> 2500 m ²)	Grosse Supermärkte (1000–2499 m ²)	Kleine Supermärkte (400–999 m ²)	Grosse Geschäfte (100–399 m ²)	Kleine Geschäfte (< 100 m ²)
1995	2114	271	414	619	517	293
Anteil in %	100%	12,8%	19,6%	29,3%	24,5%	13,9%
1998	2489	716	669	499	467	138
Anteil in %	100%	28,8%	26,9%	20,0%	18,8%	5,5%
2001	2277	447	570	632	448	180
Anteil in %	100%	19,6%	25,0%	27,8%	19,7%	7,9%
2005	2413	782	429	576	373	253
Anteil in %	100%	32,4%	17,8%	23,9%	15,5%	10,5%
Entwicklung 1995–2005	+ 299	+ 511	+ 15	- 43	- 144	- 40

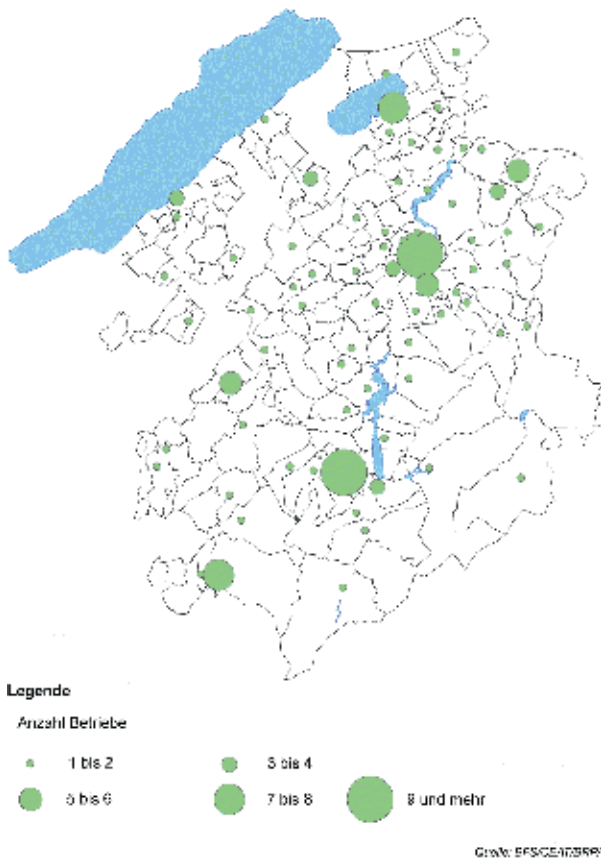
Quelle: BFS

Zwischen 1995 und 2005 hat sich die Zahl der Beschäftigten in Verbrauchermärkten beinahe verdreifacht. In diesem Sektor wurden pro Jahr knapp 30 Arbeitsplätze geschaffen. 2005 waren 32,4% der Beschäftigten im nicht spezialisierten Detailhandel in Verbrauchermärkten angestellt. Die Zahl der Beschäftigten in kleinen Geschäften nahm dagegen leicht ab. Und in den grossen Geschäften (100 m²–399 m²) war der Rückgang noch stärker. So ging der Anteil der Beschäftigten in Geschäften mit einer Verkaufsfläche von unter 400 m² von 38,4% im Jahr 1995 auf 26% im Jahr 2005 zurück.

2.3 Räumliche Verteilung

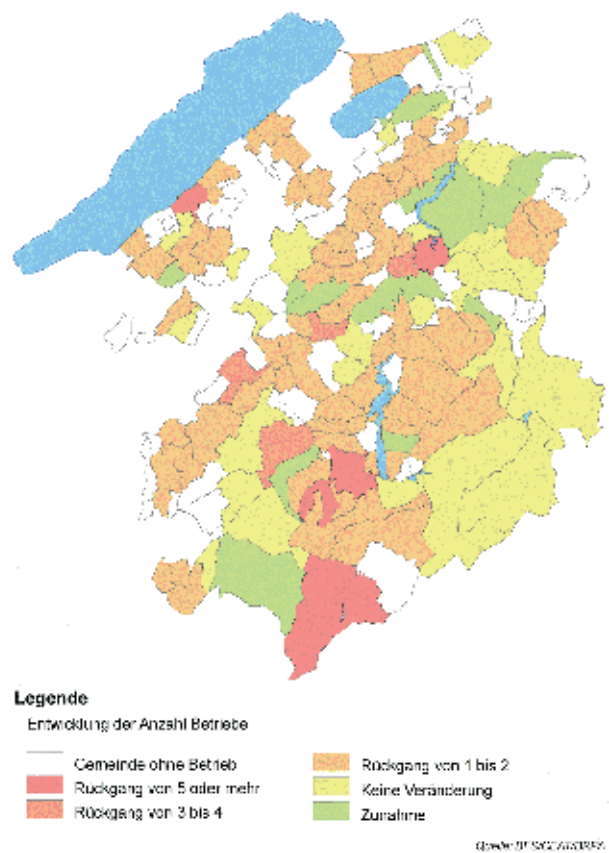
Die weiter unten abgebildeten Karten wurden anhand der verfügbaren Daten erstellt. Der Fachhandel wurde auch hier nicht berücksichtigt.

2.3.1 Nicht spezialisierte Detailhandelsbetriebe, Stand 2005



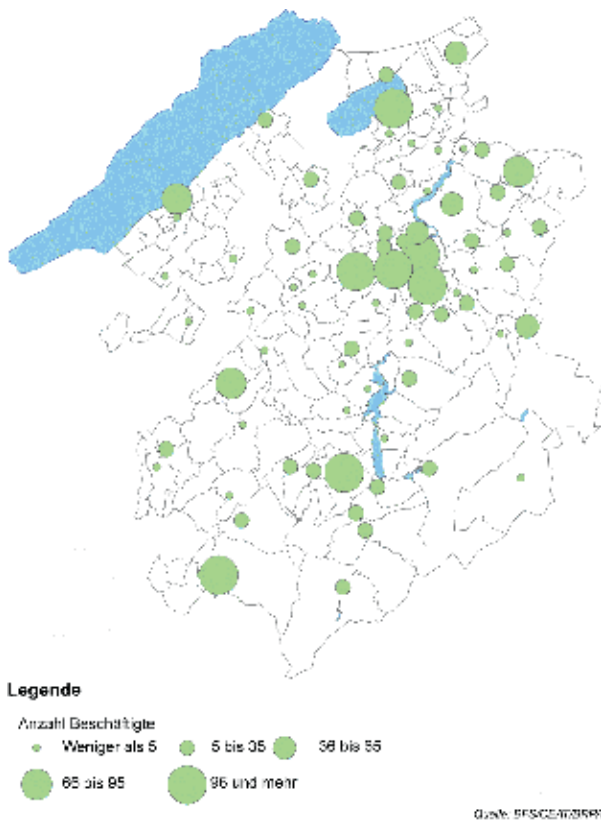
Aus der Karte ist ersichtlich, dass die Gemeinden der grossen Zentren die Mehrheit der Betriebe auf sich vereinen. Die Stadt Freiburg mit den umliegenden Gemeinden nimmt hier deutlich die Spitzenposition ein. In Châtel-Saint-Denis gibt es relativ viele Betriebe. Die touristisch orientierten Gemeinden sind in diesem Bereich ebenfalls gut ausgestattet. Daneben gibt es 97 Gemeinden, in denen es keinen nicht spezialisierten Detailhandelsbetrieb gibt. Die Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinden müssen sich somit für ihre Einkäufe in eine andere Gemeinde begeben.

2.3.2 Nicht spezialisierter Detailhandelsbetriebe, Entwicklung 1995–2005



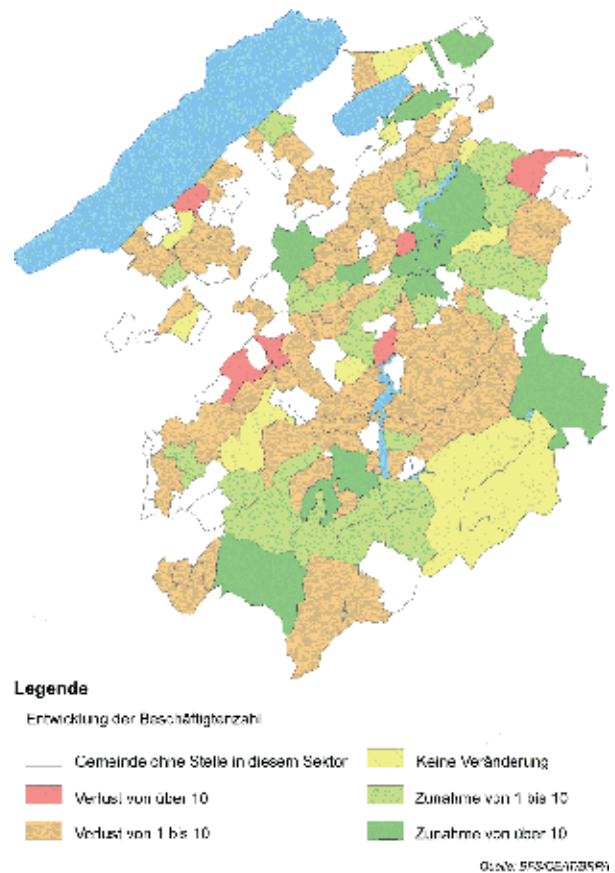
Die Zahl der Betriebe hat in den Zentren und ländlichen Gemeinden am stärksten abgenommen. Die Veränderungen sind allerdings mit einer maximalen Zunahme von 3 (Wünnewil-Flamatt) und einer maximalen Abnahme von 14 (Freiburg) nicht besonders stark. Kommt hinzu, dass diese Angaben insofern zu relativieren sind, als die Zahl der Beschäftigten bei einer Abnahme der Anzahl Betriebe nicht unbedingt rückläufig ist (siehe weiter oben). In 40 Gemeinden wurde der einzige noch verbleibende nicht spezialisierte Detailhandelsbetrieb zwischen 1995 und 2005 geschlossen.

2.3.3 Anzahl Beschäftigte im nicht spezialisierten Detailhandel, 2005



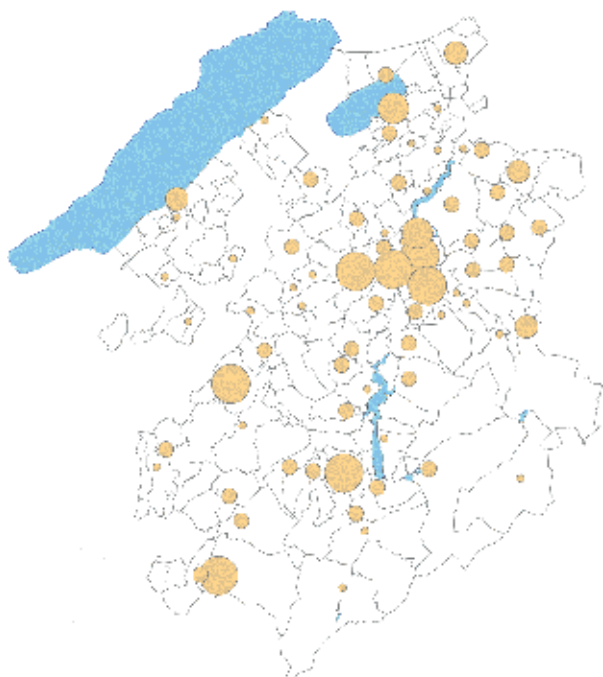
Die Karte mit den Arbeitsplätzen im nicht spezialisierten Detailhandel im Jahr 2005 bestätigt die räumliche Verteilung des Detailhandels im Kanton. Neben der Agglomeration Freiburg treten die Regionalzentren Bulle, Châtel-Saint-Denis, Romont, Murten und Estavayer-le-Lac hervor.

2.3.4 Entwicklung der Beschäftigtenzahl im nicht spezialisierten Detailhandel, 1995–2005



Im Durchschnitt hat die Zahl der Beschäftigten in diesem Wirtschaftszweig zwischen 1995 und 2005 um 1,77% zugenommen. Die Karte zeigt, dass die Arbeitsplätze in diesem Bereich hauptsächlich in den wichtigsten Zentren und deren Peripherien zu finden sind. Freiburg und Villars-sur-Glâne verzeichneten die grössten Zunahmen. In den Gemeinden der Freiburger Agglomeration ging die Entwicklung mit Ausnahme von Givisiez in dieselbe Richtung – wenn auch in geringerem Ausmass. In vielen anderen Gemeinden ging die Zahl der Beschäftigten hingegen zurück. Darunter fallen auch die Gemeinden, die zwischen 1995 und 2005 ihren einzigen Detailhandelbetrieb verloren haben. Romont und Estavayer-le-Lac sind die einzigen Zentren, in denen die Zahl der Beschäftigten abnahm.

2.3.5 Theoretische Abschätzung der bestehenden Verkaufsfläche im nicht spezialisierten Detailhandel, 2007



Legende

Geschäfte bestehende Verkaufsfläche (in m²)

- Weniger als 250
- 250 bis 1'249
- 1'250 bis 2'249
- 2'250 bis 3'249
- 3'250 und mehr

Quelle: BFSCE475691

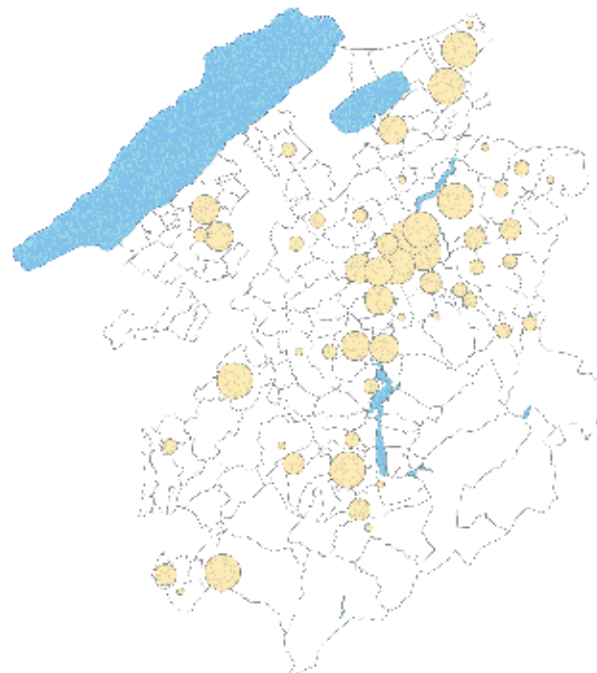
Diese Methode ist die einzige Methode, mit der die Gesamtverkaufsfläche in einer Gemeinde abgeschätzt werden kann. Konkret wurde für jede Kategorie die durchschnittliche Verkaufsfläche bestimmt und mit der Anzahl Detailhandelsbetriebe in der Gemeinde multipliziert. Dafür wurde folgende Formel verwendet:

Geschätzte Verkaufsfläche im nicht spezialisierten Detailhandel =

$$\text{Anz. Verbrauchermärkte} * 3000 \text{ m}^2 + \text{Anz. grosse Supermärkte} * 1800 \text{ m}^2 + \text{Anz. kleine Supermärkte} * 700 \text{ m}^2 + \text{Anz. grosse Geschäfte} * 250 \text{ m}^2 + \text{Anz. kleine Geschäfte} * 80 \text{ m}^2$$

Dieser Ansatz ergänzt die Karte, auf der die Zahl der Betriebe eingezeichnet ist, und ergibt, dass 6 Gemeinden die Hälfte der Verkaufsflächen auf sich vereinen. Die Flächen der Aussenanlagen wie z.B. die Parkplätze wurden nicht berücksichtigt.

2.3.6 Bauzonen, in denen Einkaufszentren errichtet werden können, 2007



Legende

Bauzonen, in denen Einkaufszentren errichtet werden können (in m²)

- Weniger als 30'000
- 30'001 bis 100'000
- 100'001 bis 170'000
- 170'001 bis 240'000
- 240'001 und mehr

Quelle: BFSCE475693

Aus dieser Karte ist die Grösse der Bauzonen ersichtlich, in denen nach geltendem Reglement Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von über 1000 m² errichtet wurden oder werden können. Es wurde kein Unterschied zwischen den bereits bebauten und den bebaubaren Grundstücken gemacht, weil ein bestehendes Gebäude abgerissen werden kann, um einem neuen Einkaufszentrum Platz zu machen.

Einzig in 52 Gemeinden gibt es Zonen, auf denen laut Nutzungsbestimmungen Einkaufszentren gebaut werden können. Diese Karte bestätigt die oben dargelegten Befunde über die räumliche Verteilung im Kanton: Die Peripherie der Agglomeration Freiburg, die Regionalzentren sowie die Gemeinden mit Autobahnanschluss heben sich von den übrigen Regionen klar ab.

2.4 Zusammenfassung

Aufgrund der Analyse der räumlichen Verteilung können insbesondere folgende Schlüsse gezogen werden:

- Der nicht spezialisierte Detailhandel ist in erster Linie in den grossen urbanen Zentren vertreten.
- Es besteht eine Tendenz hin zu einer Konzentration des Angebots in grossen Einkaufszentren.
- Die derzeitige Entwicklung führt zu einer weiteren Konzentration des Handels in den peripheren Gebieten der grossen urbanen Zentren und insbesondere in der Peripherie der Agglomeration Freiburg.
- Das Entwicklungspotenzial der Einkaufszentren ist in den Zonen mit einer starken städtischen Entwicklung am grössten.

- In zahlreichen Gemeinden gibt es keinen nicht spezialisierten Detailhandelsbetrieb (mehr). Diese Zahl nimmt stetig zu.

Es sei an dieser Stelle nochmals erwähnt, dass der Fachhandel in den hier behandelten Daten nicht erfasst ist. Das heute verfügbare empirische Wissen lässt indes darauf schliessen, dass die Mechanismen in Bezug auf die Standorte dieselben sind. Das heisst, die Grundsätze für die Regulierung der Einkaufszentren, die aufgrund der hier aufgezeigten Tendenz definiert werden, sollten auch für die Lenkung der Fachhandelansiedlungen wirksam sein.

3. DIE HERAUSFORDERUNGEN IN DIESEM BEREICH

Die Frage der Einkaufszentren begann in den 80er-Jahren aktuell zu werden, als sich die Konsumgewohnheiten änderten und die Verkehrsmittel eine bedeutende Entwicklung kannten. Mit den grossen Einkaufszentren ausserhalb der Stadtzentren stellte sich die Frage in noch grösserem Mass. Es geht hier allerdings nicht darum, ein Werturteil abzugeben. Einkaufszentren ausserhalb der urbanen Zentren können durchaus ihre Berechtigung haben, weil die Stadt nicht für alle Zentren der geeignete Standort ist. Bei der Standortwahl berücksichtigen die Bauherren die unterschiedlichsten Kriterien: Mit Bezug zur Raumplanung können günstiges Bauland, Verfügbarkeit von grossen Flächen und ein Minimum an baupolizeilichen Auflagen und Auflagen zum Parkieren genannt werden. Die Grundstücke, die diese Kriterien erfüllen, befinden sich in der Regel ausserhalb der Stadtzentren. Je nach Kundschaft ist ferner zu berücksichtigen, dass sich diese lieber in die Peripherie begibt, um die Schwierigkeiten, die mit der Zufahrt zum Stadtzentrum verbunden sind, zu umgehen.

Gleichzeitig muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Einkaufszentren einen grossen Einfluss auf die Umgebung haben. Die wichtigsten sind:

- Veränderung der «traditionellen» Wirtschaftsstruktur in den Stadtzentren (Quartierläden) und Versorgungsprobleme für die Bevölkerung ohne individuelles Verkehrsmittel.
- Grosser Bodenverbrauch wegen der grossen Parkierungsflächen.
- Bauwerke mit zum Teil städtebaulichen Defiziten (fehlende Überlegungen zu den Aussenanlagen und zur Integration in den Standort).
- Luftverschmutzung und Lärmimmissionen, die für die Anrainer ein bedeutendes Ausmass annehmen können.
- Überlastung des Strassennetzes wegen der grossen Verkehrserzeuger, die die Funktionsweise des Strassennetzes erheblich beeinträchtigen können (Überlastung der Autobahnknoten, verringerter Verkehrsfluss auf bestimmten Achsen usw.).
- Zum Teil mangelhafte oder nicht vorhandene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. Hierzu ist allerdings zu bemerken, dass der motorisierte Individualverkehr auch mit einer adäquaten Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr nur bis zu einem gewissen Mass reduziert werden kann. Um die Emissi-

onen des Strassenverkehrs zu senken, sind Quartierläden nach wie vor die bessere Lösung.

- Konkurrenz in Bezug auf den Boden mit den Unternehmen mit hoher Wertschöpfung, die dieselbe Art von Grundstücken suchen, aus Imagegründen jedoch die Nähe zu solchen Einkaufszentren meiden.

Es besteht mit anderen Worten eine Wechselwirkung zwischen den verschiedensten Gebieten, die alle im Rahmen der Planungs- und Bewilligungsverfahren analysiert werden müssen.

4. BEWERTUNG DER BESTEHENDEN RECHTS- UND PLANUNGSINSTRUMENTE

Wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf das Postulat erwähnte, sind die Gemeinden nach Artikel 33 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG) für die Ortsplanung verantwortlich. Damit ist auch der rechtliche Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen die Problematik der Einkaufszentren angegangen werden muss.

Darüber hinaus gibt es mehrere rechtliche Bestimmungen und Planungsinstrumente, die eine Grundlage für die Evaluierung von Einzonungen und Einkaufszentrumprojekten bieten. Es folgt eine kurze Darstellung dieser Grundlagen.

4.1 Bundesrecht

Die Zweckmässigkeit von Einzonungen und Bauprojekten kann auf der Grundlage der Ziele und Planungsgrundsätze, die in den Artikeln 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung definiert sind, sowie des Vorsorgegrundsatzes (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz) beurteilt werden.

In Bezug auf die Beurteilung der Umwelteinwirkungen sieht der Anhang der Bundesverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor, dass für Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von über 7500 m² und für Anlagen mit mehr als 500 Parkfeldern eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch ist. Gegenwärtig wird ein Entwurf zur Änderung dieser Verordnung ausgearbeitet und die erwähnten Schwellenwerte werden namentlich im Rahmen des Verbandbeschwerderechts überprüft.

4.2 Das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz und dessen Ausführungsreglement

Schon in der ersten Fassung des RPBG wurden Einkaufszentren als Bauten behandelt, die einer speziellen Planung bedürfen. So bestimmen Artikel 69 und 70, dass bei solchen Projekten ein Spezialplan erstellt und ihre Wirkung auf das Verkehrsnetz speziell berücksichtigt werden muss. Die gegenwärtige, in der Rechtsprechung (BGE 116 Ia 426) bestätigte Praxis will, dass ein Spezialplan verlangt wird, wenn das geplante Einkaufszentrum eine Verkaufsfläche von 1000 m² oder mehr verfügt.

Neben diesen Bestimmungen, die spezifisch für Einkaufszentren gelten, muss an dieser Stelle auch Artikel 87 Abs. 1 RPBG erwähnt werden, der 1994 mit dem kantonalen Verkehrsgesetz eingeführt wurde und vorsieht, dass die Groberschliessung in Zonen mit intensiver Nutzung eine zugesicherte und hinreichende Verbindung zu einem öffentlichen Verkehrsmittel umfasst. Einkaufszentren gehören eindeutig zu dieser Kategorie. Die Umsetzung dieser

Vorgabe wurde 2006 im kantonalen Verkehrsplan definiert.

Seit 1999 enthält das Ausführungsreglement zum RPBG Bestimmungen zu den Parkplätzen (Art. 25a und 25b). Diese beiden Artikel definieren die Kriterien (Nutzung, Grösse und Art des Gebäudes, verkehrstechnische Erschliessung usw.) für die Bestimmung der Anzahl Parkfelder. Ausserdem wurde mit diesen Bestimmungen das Instrument des Parkplatzkonzeptes eingeführt. Gemeinden, die im Massnahmenplan Luftreinhaltung bezeichnet sind, müssen zwingend ein solches Parkplatzkonzept erstellen. Das Parkplatzkonzept wird in die Ortsplanung (OP) integriert und folgt dem Verfahren des Strassenrichtplans, mit welchem das Parkplatzkonzept zu koordinieren ist. Dadurch kann die Frage der Grösse und Bewirtschaftung der Parkplätze im Rahmen eines Einkaufszentrumprojekts präzise angegangen werden.

Der Entwurf für die Totalrevision des RPBG, der dem Grossen Rat unterbreitet wurde, bringt keine grundlegenden Änderungen in den oben genannten Punkten. Der Gesetzesentwurf verlangt eine bessere Berücksichtigung der Mobilität und der Umwelt im kommunalen Richtplandossier. So sollen insbesondere die Folgen der bestehenden und erwarteten Besiedlungsbedürfnisse für das Verkehrsnetz und die Luftreinhaltung beachtet werden. Einzonungen zur Verwirklichung eines Grossprojekts können zudem nach fünf Jahren rückgängig gemacht werden, wenn die im Gesetz festgelegten Bedingungen nicht erfüllt werden. Ferner erinnert der Entwurf an die Notwendigkeit der interkommunalen Koordination – namentlich bei Projekten, deren Auswirkungen über die Standortgemeinde hinaus reichen. Auch nach dem Gesetzesentwurf müssen Detailbebauungspläne (DBP) ausgearbeitet werden (es handelt sich um einen Oberbegriff, der die heutigen Spezialpläne umfasst). Zudem muss die Umweltwirkung nicht nur in der DBP-Perimeterfläche, sondern auch in den umliegenden Gebieten analysiert werden.

4.3 Kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan enthält kein Thema zu den Einkaufszentren. Anlässlich der Revision der kantonalen Planung wurde die Ausarbeitung eines spezifischen Textes diskutiert, doch wurde entschieden, dass sich dies nicht rechtfertige.

Hingegen gibt es mehrere Themen, die eine Beurteilung von geplanten Einzonungen und Detailhandelsprojekten ermöglichen. Es sind dies folgende Themen:

- Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger
- Gesamtverkehrskonzept
- Luftreinhaltung

Im Thema «Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger» wird definiert, was grosse Verkehrserzeuger sind, und es werden die Kriterien (hauptsächlich in Bezug auf die Verkehrserschliessung) festgelegt, die eine Zone für die Aufnahme eines grossen Verkehrserzeugers erfüllen muss. Dieses Thema wurde auf der Grundlage des 1998 erstellten und 2004 aktualisierten Sachplans der Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung verfasst.

Das Thema «Gesamtverkehrskonzept» legt die wichtigsten Grundsätze für die Koordination der Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr fest. Diese Grundsätze

wurden im kantonalen Verkehrsplan übernommen (siehe weiter unten).

Das Thema «Luftreinhaltung» definiert namentlich einen Grundsatz zur Koordination zwischen den Anlagen, die einen grossen Verkehr erzeugen, und der Luftreinhaltung. Dieses Thema wurde 2008 infolge des neuen Massnahmenplans Luftreinhaltung überarbeitet.

Kurzum: Auch wenn die Einkaufszentren im kantonalen Richtplan nicht in einem eigenen Thema behandelt werden, enthält der Richtplan doch mehrere Grundsätze, anhand derer Zonen und Projekte für den Detailhandel beurteilt werden können.

4.4 Weitere kantonale Planungen

4.4.1 Kantonaler Verkehrsplan

Der kantonale Verkehrsplan wurde im März 2006 verabschiedet. Dieser Richtplan ist für die kantonalen Behörden verbindlich. Der verbindliche Teil besteht aus so genannten Beschlüssen. Mit diesem Plan wird festgelegt, wie Artikel 87 Abs. 1 RPBG umzusetzen ist. So gelten die Erschliessungsanforderungen an eine Zone mit intensiver Nutzung als erfüllt, wenn die im Beschluss B 2.6.3 festgelegten Kriterien erfüllt sind. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird im Rahmen der verschiedenen Planungsverfahren (OP, DBP, Spezialpläne) kontrolliert. Im Beschluss B 2.9.1 wird bestimmt, dass die öffentlichen Verkehrsmittel und die sanfte Mobilität bei Einkaufszentren mit gebräuchlichen Konsumgütern zu bevorzugen sind.

4.4.2 Massnahmenplan Luftreinhaltung

Der Massnahmenplan ist ein im Bundesrecht vorgesehenes Instrument, in welchem die Massnahmen zur Luftreinhaltung festgelegt sind.

Der neue Massnahmenplan des Kantons Freiburg trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Im Zusammenhang mit den Einkaufszentren sind folgende Massnahmen erwähnenswert:

- Pflicht für die Gemeinden, bis Ende Dezember 2009 ein Parkplatzkonzept auszuarbeiten (Massnahme M7).
- Anforderungen bezüglich Luftreinhaltung bei der Planung von intensiv genutzten Zonen (Massnahme M11).
- Definition der grossen Verkehrserzeuger und Anforderungen bezüglich Luftreinhaltung im Rahmen solcher Projekte (Massnahme M12).

Massnahme M11 gleicht in gewisser Hinsicht einem System zur Verkehrsbeschränkung bei grossen Verkehrserzeugern oder von Zonen, in denen solche Anlagen gebaut werden können (siehe Kanton Bern). Wie der Kanton Solothurn hat der Kanton Freiburg jedoch aufgrund des geringeren Urbanisierungsgrad entschieden, diese Methode zur Verkehrsbeschränkung nicht auf das gesamte Kantonsgebiet auszudehnen.

4.5 Zusammenfassung

Für die Beurteilung von Einkaufszentrumprojekten stehen verschiedene Instrumente, Grundsätze und Kriterien zur Verfügung. Bei der Ausarbeitung 1983 des RPBG wurde auf die spezifischen Probleme eingegangen, die

mit Einkaufszentren entstehen können. Im Laufe der Zeit nahm die Komplexität dieses Problemfeldes zu. Entsprechend wurden die Verfahren und technischen Anforderungen an solche Projekte im Rahmen von Revisionen der kantonalen Rechts- und Planungsinstrumente ergänzt und verfeinert.

Gegenwärtig verfügt der Kanton über die Instrumente, die nötig sind, um solche Projekte zu evaluieren und Massnahmen zum Schutz der Verkehrsinfrastrukturen und der Umwelt zu verlangen. Die Mehrheit der Massnahmen können allerdings nur im Rahmen der Prüfung eines spezifischen Projekts getroffen werden. Der Kanton kann also nur reagieren.

Immerhin erlauben es neuere Bestimmungen, vorsorglich zu handeln – bei der Planung der Zonen, in denen Einkaufszentren gebaut werden können. Noch ist es zu früh, um die Wirksamkeit dieser Bestimmungen beurteilen zu können. Diese Bestimmungen haben jedoch keine rückwirkende Kraft und für die bestehenden Zonen für Einkaufszentren wurden keine Fristen für deren Überprüfung und Revision festgelegt.

Die geltenden Bestimmungen betreffen in erster Linie den Umweltschutz und die Mobilität. Im Bereich der Raumplanung hingegen gibt es keine Bestimmungen über den Standort und die Grösse von Zonen für die Ansiedlung von Einkaufszentren. Solche Bestimmungen könnten das bestehende Vorsorgedispositiv ergänzen.

5. NUTZEN EINER KANTONALEN POLITIK IM BEREICH DER EINKAUFSZENTREN

Angesichts der oben erwähnten Feststellungen kann der Schluss gezogen werden, dass eine kantonale Politik im Bereich der Einkaufszentren definiert werden muss, mit dem Ziel, eine räumliche Strategie für deren Ansiedlung festzulegen.

Es geht nicht darum, den Bau von Einkaufszentren zu verhindern, sondern darum, darauf zu achten, dass sie an den Orten errichtet werden, wo die Nebenwirkungen für Mobilität, Umwelt und Siedlung am geringsten sind. Ausserdem geht es darum, die Attraktivität und Lebendigkeit der urbanen Zentren zu erhalten.

Die meisten Kantone behandeln die Problematik der Einkaufszentren in ihrem jeweiligen kantonalen Richtplan, in welchem sie die anzustrebende räumliche Entwicklung festlegen.

Die strategischen Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung werden einzig für den Industrie- und Dienstleistungssektor genutzt werden können. Einkaufszentren werden keine errichtet werden können.

Der Staatsrat hat die Schaffung eines Fonds zur Förderung des öffentlichen und des Langsamverkehrs, der durch eine Gebühr auf den bestehenden und geplanten Parkplätzen aller Einkaufszentren gespiesen würde, nach eingehender Prüfung verworfen, weil eine solche Gebühr einen spezifischen Wirtschaftszweig in seiner Entfaltung hindern und eine Ungleichbehandlung der Unternehmen zur Folge haben könnte.

6. MÖGLICHE ERGÄNZUNGEN DER RECHTS- UND PLANUNGSINSTRUMENTE

Auf der Grundlage der Analyseergebnisse und der Instrumente, die zur Verfügung stehen, können folgende Massnahmen vorgeschlagen werden (die Vorschläge sind kommentiert):

6.1 Auszuarbeitende Texte

6.1.1 Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz

Wie bereits angekündigt wird das Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (ARRPBG) 2008 und 2009 totalrevidiert werden. Gestützt auf den RPBG-Entwurf, der derzeit im Grossen Rat behandelt wird, könnten mit dem revidierten Ausführungsreglement folgende Bestimmungen eingeführt werden:

- Festlegen, dass bei Einkaufszentren, die bestimmte Kriterien erfüllen (Verkaufsfläche, Anzahl Parkfelder, erzeugter Verkehr usw.), zwingend ein Detailbebauungsplan erstellt werden muss.
- Festlegen, dass Parkieranlagen dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung folgen müssen.

6.1.2 Kantonaler Richtplan

Im kantonalen Richtplan definiert der Kanton die angestrebte Raumordnung. In diesem Instrument können sowohl die Grundsätze für die Beurteilung der Projekte, die den kantonalen Stellen zur Genehmigung unterbreitet werden, als auch eine präzise Strategie festgelegt sein.

Wie bereits weiter oben erwähnt, enthält der kantonale Richtplan vereinzelte Bestimmungen, die zur Beurteilung von geplanten Einzonungen und Detailhandelsprojekten herangezogen werden können. Wir schlagen vor, den kantonalen Richtplan, wie dies bereits in mehreren Kantonen der Fall ist, durch ein den Einkaufszentren gewidmetes Thema mit folgendem Inhalt zu ergänzen:

- Definition des Begriffs Einkaufszentrum.
- Kriterien, die die Zonen für Einkaufszentren erfüllen müssen.
- Kriterien zur Grösse der Zonen für Einkaufszentren.
- Pflicht für die Gemeinden mit Zonen für den Detailhandel, innerhalb von 2 Jahren zu prüfen, ob die genehmigten Zonen die Vorgaben des kantonalen Richtplans erfüllen.
- Pflicht für die Gemeinden mit Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung, innerhalb von 2 Jahren die in den Gemeindereglementen vorgesehene Möglichkeit der Ansiedlung von Einkaufszentren aufzuheben. Sollte diese Möglichkeit innerhalb der gesetzten Frist nicht gestrichen werden, gilt die betroffene Arbeitszone nicht mehr als von kantonaler Bedeutung.
- Einzelheiten zu den technischen Angaben, die für die Detailbebauungspläne erwartet werden.

6.1.3 Andere Massnahmen

- Ergänzung der Arbeitshilfe für die Ortsplanung mit einem neuen Kapitel zur Planung der Einkaufszentren und der entsprechenden Zonen aufgrund des neuen Themas im kantonalen Richtplan.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Abschliessend verpflichtet sich der Staatsrat:

- a) den Entwurf für das Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz wie folgt zu ergänzen:
 - Pflicht, bei Einkaufszentren, die bestimmte Kriterien erfüllen (Verkaufsfläche, Anzahl Parkfelder, erzeugter Verkehr usw.), zwingend einen Detailbebauungsplan zu erstellen.
 - Pflicht, bei Parkieranlagen den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung zu beachten.
- b) die Änderung des kantonalen Richtplans mit der Einführung des Themas Einkaufszentren innerhalb eines Jahres öffentlich aufzulegen und darin folgendes zu definieren bzw. festzulegen:
 - den Begriff des Einkaufszentrums,
 - die Kriterien, die eine Zone erfüllen muss, damit in ihr Einkaufszentren vorgesehen werden können,

- die Kriterien zur Grösse der Zonen, in denen der Bau von Einkaufszentren möglich ist,
- die Pflicht für die Gemeinden mit Zonen für den Detailhandel, innerhalb von 2 Jahren zu prüfen, ob die genehmigten Zonen die Vorgaben des kantonalen Richtplans erfüllen,
- die Pflicht für die Gemeinden mit Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung, innerhalb von 2 Jahren die in den Gemeindereglementen vorgesehene Möglichkeit der Ansiedelung von Einkaufszentren aufzuheben,
- die technischen Angaben in den Detailbebauungsplänen.

Des Weiteren wird die Arbeitshilfe für die Ortsplanung mit einem neuen Kapitel zur Planung der Einkaufszentren und der entsprechenden Zonen ergänzt werden.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.
