

Bruno de Weck  
Avocat et notaire  
Rechtsanwalt und Notar  
Ancien bâtonnier OAF  
Vormals Präsident FAV

Dr. André Clerc  
Rechtsanwalt / Avocat  
Ancien bâtonnier OAF  
Vormals Präsident FAV

Markus Meuwly  
Rechtsanwalt / Avocat  
Lehrbeauftragter HSW  
Chargé de cours HES

Nicole Schmutz Larequi  
Avocate / Rechtsanwältin  
Médiateuse FSA  
Mediatorin SAV

Dr. Thomas Meyer  
Rechtsanwalt / Avocat

Elmar Wohlhauser  
Rechtsanwalt / Avocat  
Fachanwalt SAV Strafrecht  
Spécialiste FSA droit pénal

Telmo Vicente  
Avocat

Marco Schwartz  
Rechtsanwalt / Avocat  
CAS IRP-HSG Prozess-  
führung – Civil litigation

David Yerly  
Notaire

Sarah Darwiche  
Avocate

Charlotte Andrey  
Avocate / Rechtsanwältin

Florence Perroud  
Avocate

Sandro Stucki  
Rechtsanwalt / Avocat

**FRIBOURG PARTNERS**  
Avocats & Notaires  
Anwälte & Notare

### Einschreiben

Bau- und Raumplanungsamt  
Chorherrengasse 17  
1701 Freiburg

Freiburg, 10. September 2024  
MM/ef (wirbauen.docx)

### Revision SaM Materialabbau 2024 und Richtplan Themenblatt T414. Materialabbau

Sehr geehrter Herr Staatsrat

Sehr geehrte Damen und Herren Amtsvorsteher

Die Gesellschaften **wirbauen AG** (WB AG) und **Kieswerk Kiemy AG** (KK AG),  
Velgaweg 15, 3186 Düdingen,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Markus Meuwly, Fribourg Partners, Postfach  
320, 1701 Freiburg,

unterbreiten Ihnen hiermit ihre

### VERNEHMLASSUNG

zu den Vorentwürfen des **Sachplans Materialabbau 2024 (SaM 2024)** und des  
**Themenblatts T414. Materialabbau des Kantonalen Richtplans (KRP)**.

Markus Meuwly  
Eingetragen im Freiburger Anwaltsregister  
T +41 26 347 49 48  
m.meuwly@frpa.ch

Boulevard de Pérolles 12-14  
PF 320  
1701 Freiburg

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>I. ANTRÄGE ZUM THEMENBLATT T414. MATERIALABBAU DES KRP .....</b>	<b>4</b>
1. ad Kapitel 2. Grundsätze .....	4
2. ad Vorrangige Standorte .....	4
3. ad Beurteilungs- und Ausschlusskriterien .....	5
4. ad Kriterium der kombinierten Wirkung .....	5
5. ad Kapitel 3.3 Kommunale Aufgaben/Übergangsbestimmung .....	6
<b>II. ANTRÄGE ZUM SAM 2024 .....</b>	<b>6</b>
1. ad Kapitel II. Kies, Ziffer 4.1 (Unterschiede zum SaM von 2011) .....	6
2. ad Sektorenblatt und vorrangige Standorte .....	6
3. ad Beurteilungs- und Ausschlusskriterien .....	7
4. ad Kriterien der kombinierten Wirkung .....	7
<b>III. VERFAHRENSRECHTLICHER ANTRAG .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. VORFRAGEN .....</b>	<b>7</b>
<b>V. AUSGANGSLAGE .....</b>	<b>8</b>
<b>VI. VERNEHMLASSUNG ZUM SAM 2024 .....</b>	<b>10</b>
1. Rechtliche Tragweite des SaM 2024 .....	10
2. Verletzung des Transparenzgebots .....	11
3. Mangelhafte Grundlagen zur Evaluierung der prioritären Standorte .....	12
4. Ausschlusskriterien .....	14

5.	Beurteilungskriterien.....	15
6.	Ergänzende Kriterien/kombinierte Wirkung .....	16
7.	Festlegung der vorrangigen Standorte im Sensebezirk.....	17
8.	Einteilung des Sektors Wittenbach Gemeinde Düdingen als prioritärer Standort .....	18
9.	Nicht vorrangig abbaubare Sektoren.....	19

**VII. VERNEHMLASSUNG ZUM THEMENBLATT T414. MATERIALABBAU DES KRP.....20**

1.	Rechtliche Anforderungen an den Richtplan.....	20
2.	Verweisung auf die Vernehmlassung zum SaM 2024 .....	21
3.	Besondere Regelung für laufende Betriebe mit einer Recyclinganlage für inerte Materialien/Baustoffe .....	21
4.	Erweiterung laufender Betriebe ausserhalb vorrangiger Standorte.....	24
5.	Übergangsbestimmung.....	25

## I. Anträge zum Themenblatt T414. Materialabbau des KRP

### 1. ad Kapitel 2. Grundsätze

- 1.1 Für laufende Betriebe in Kiesgruben, die am gleichen Standort eine Recyclinganlage für Baustoffe betreiben, sei folgende Regelung in den Richtplan aufzunehmen:

*"Die Erweiterung eines laufenden Betriebes ist auch ausserhalb eines vorrangigen Standorts zulässig, wenn am gleichen Ort eine Anlage zum Recycling von Baustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung im Bausektor betrieben wird. Die Bestimmungen betreffend Bodennutzungseffizienz unter Wald und unter Fruchtfolgeflächen sind nicht anwendbar."*

- 1.2 Das erste Lemma "Bewilligung des Materialabbaus" sei wie folgt zu ergänzen (unterstrichener Text):

*"Für Kiesgruben an Standorten, die im Richtplan Materialabbau (SaM) als vorrangig eingestuft werden oder sich in der Nähe eines laufenden Betriebes befinden, der noch Abbaupotential aufweist."*

- 1.3 Das Kriterium des Mindestabbauvolumens unter Fruchtfolgeflächen sei allgemein wie folgt anzupassen (die beantragten Ergänzungen sind unterstrichen; die beantragten Streichungen durchgestrichen):

*Bei Fruchtfolgeflächen ist ein Eintreten in der Regel nur für Sektoren von mindestens 1.5 Millionen m<sup>3</sup> an abbaubarem Gesamtvolumen möglich, die eine Effizienz der Bodennutzung von mindestens 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> aufweisen. In Regionen mit geringerer Rohstoffmächtigkeit, worunter der Sensebezirk zählt, kann von diesem Grundsatz abgewichen werden. Für Erweiterungen bestehender Ausbeutungen mit Anlagen zur Verarbeitung der Materialien wurde die minimale Effizienz der Bodennutzung unter Fruchtfolgeflächen auf 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> gesenkt und es besteht bestehen keine Vorgaben zur minimalen Effizienz der Bodennutzung und kein abbaubares Mindestvolumen.*

### 2. ad Vorrangige Standorte

- 2.1 Die Liste der vorrangigen Standorte im Sensebezirk sei im Sinne der nachfolgenden Erwägungen zum SaM 2024 vollständig zu überarbeiten.

2.2 Im Sensebezirk seien mindestens 5 Standorte als vorrangig zu bezeichnen, die gemäss den nachfolgenden Erwägungen zum SaM 2024 auch tatsächlich für den Abbau von Kies in Frage kommen.

2.3 In der Gemeinde Düdingen sei folgender Standort als vorrangig zu bezeichnen:

"Sense Düdingen Wittenbach"

2.4 Die Kategorie "nicht vorrangig abbaubare Sektoren" aus dem SaM 2011 sei im SaM 2024 zu übernehmen. Im Rahmen der Überarbeitung der Sektorenblätter seien die entsprechenden Sektoren festzulegen.

### **3. ad Beurteilungs- und Ausschlusskriterien**

3.1 Folgende Beurteilungskriterien seien ersatzlos zu streichen:

- Nähe einer Siedlungseinheit;
- Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan.

3.2 Es seien folgende, neue Beurteilungskriterien mit einer positiven Benotung aufzunehmen:

- Erweiterung eines laufenden Betriebes zur Materialausbeutung;
- Erweiterung eines laufenden Betriebes zur Materialausbeutung mit einer Recycling-Anlage für inerte Abfälle/Baustoffe am gleichen Standort (zusätzliche positive Benotung).

3.3 Das Beurteilungskriterium des Bahnanschlusses und der Dekarbonisierung der Flotte sei mit Blick auf die Gewährleistung der ausreichenden Versorgung der Regionen mit abbaubaren Materialien so anzuwenden, dass Vorkommen in Regionen, in welchen ein Bahnanschluss nicht möglich ist, bei der Anwendung dieses Kriteriums nicht schlechter beurteilt werden als solche in anderen Regionen und die Möglichkeit eines Bahnanschlusses besteht.

### **4. ad Kriterium der kombinierten Wirkung**

Auf das Kriterium der kombinierten Wirkung sei zu verzichten.

## 5. ad Kapitel 3.3 Kommunale Aufgaben/Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung sei wie folgt abzuändern:

*"Alle Nutzungsanträge für eine Erweiterung laufender Betriebe, für die vor Inkrafttreten des revidierten Richtplans bereits eine Voranfrage in Bezug auf die im SaM 2011 aufgeführten prioritären Sektoren gestellt wurde, werden auf dieser Grundlage geprüft und öffentlich aufgelegt."*

## II. Anträge zum SaM 2024

### 1. ad Kapitel II. Kies, Ziffer 4.1 (Unterschiede zum SaM von 2011)

Dieses Kapitel sei mit folgender Regelung für laufende Betriebe, die am gleichen Standort eine Recyclinganlage für Baustoffe betreiben, zu ergänzen:

*"Die Erweiterung eines laufenden Betriebes ist auch ausserhalb eines vorrangigen Sektors zulässig, wenn am gleichen Ort eine Anlage zum Recycling von Baustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung im Bausektor betrieben wird. Die Bestimmungen betreffend Bodennutzungseffizienz unter Wald und unter Fruchtfolgeflächen sind nicht anwendbar."*

### 2. ad Sektorenblatt und vorrangige Standorte

- 2.1 Die Sektorenblätter und die Liste der vorrangigen Standorte im Sensebezirk seien vollständig zu überarbeiten.
- 2.2 Im SaM 2024 seien analog zum SaM 2011 "nicht vorrangig abbaubare Sektoren" festzulegen und in den Sektorenblättern auszuweisen.
- 2.3 Der SaM 2024 sei dahingehend zu ergänzen, dass "nicht vorrangig abbaubaren Sektoren" für eine Einzonung und eine Baubewilligung herangezogen werden dürfen, sobald ein vorrangiger Standort in der gleichen Region de facto für eine Materialausbeutung nicht zur Verfügung steht.

**3. ad Beurteilungs- und Ausschlusskriterien**

Die Beurteilungs- und Ausschlusskriterien seien im Sinne der Anträge zum Themenblatt T414. Materialabbau des KRP zu überarbeiten.

**4. ad Kriterien der kombinierten Wirkung**

Das Kapitel "4.4.3 kombinierte Wirkung" sei aus dem Sam 2024 ersatzlos zu streichen.

**III. Verfahrensrechtlicher Antrag**

Der WB AG und KK AG sei die Evaluierung gemäss den Ausschluss- und Beurteilungskriterien des SaM 2024 für alle Sektoren zuzustellen, welche in den Sektorenblättern des SaM 2024 im Vergleich zu den Sektorenblättern des SaM 2011 nicht mehr berücksichtigt wurden.

**IV. Vorfragen**

1. Der unterzeichnende Anwalt handelt gestützt auf eine schriftliche Vollmacht.  
Beweise: - Anwaltsvollmacht (Beilage 1).
2. Die Gesellschaften WB AG und KK AG wählen für die Dauer des Vernehmlassungsverfahrens Zustelldomizil in der Kanzlei des unterzeichnenden Anwalts.
3. Die KK AG betreibt in der Gemeinde Düdingen ein Kieswerk mit Kieswaschanlage und Betonzentrale sowie eine Recyclinganlage für Baustoffe. Die KK AG ist eine Tochtergesellschaft der WB AG. Beide Gesellschaften sind damit von der Revision des SaM 2011 und des Richtplans in ihren Interessen direkt betroffen und zur Vernehmlassung legitimiert.
4. Mit der Aufgabe der vorliegenden Rechtsschrift auf ein Schweizer Postbüro am heutigen Tag ist die Vernehmlassungsfrist, die am 13. September 2024 abläuft, eingehalten.

## V. Ausgangslage

1. Das Gebiet Räsch, Chiemi, Balliswil, Ottisberg und Garmiswil in der Gemeinde Düdingen hat eine lange Tradition im Kiesabbau. Die KK AG betreibt im Sektor Chiemi seit 1964 den Abbau von Kies mit einer Betonzentrale. Sie ist zudem im Besitz einer abfallrechtlichen Betriebsbewilligung für das Recycling von inerten Abfällen. Sie produziert, verarbeitet oder verwertet Primärkies, Transportbeton und sauberes Aushubmaterial und nimmt dabei folgende Materialien an:
  - Sauberes Aushubmaterial ohne Fremdstoffe;
  - Beton, Strassenaufbruch, Ausbauasphalt;
  - Kies aus Aushub;
  - Hummus.

Folgende Materialien werden von der KK AG produziert und vertrieben:

- Beton- und Zementüberzug;
- Sand, Rund- und Betonkies;
- Recycling-Kiessand;
- Gebrochenes Material (Bruch, Schotter, Mergel, Beton- und Asphaltgranulat).

2. Die KK AG hat bereits ein Baugesuch (Dossier 2024-2-00178-0) eingereicht, um die bestehende Anlage zu erneuern. In einer ersten Etappe sind Investitionen in der Grössenordnung von CHF 2 Mio. geplant, insbesondere mit dem strategischen Ziel, die Herstellung von Recycling-Beton weiter voranzutreiben und die Anlage im Bereich Umweltschutz aufzurüsten.

Die Recycling-Anlage der KK AG weist seit 10 Jahren ein stetiges Wachstum auf. Das Recycling von Baustoffen ist bekanntlich ein wesentlicher Faktor zur Reduktion des natürlichen Ressourcenverbrauchs und der Kanton Freiburg ist im Vergleich mit anderen Kantonen bei der Umsetzung dieser gesetzlichen Aufgabe im Rückstand. Umso wichtiger ist es, Standorte zu erhalten, die auf diesem Gebiet bereits aktiv sind und deren Betreiber gewillt sind, diesen Geschäftsbereich weiter auszubauen. Die KK AG beabsichtigt, in Zukunft noch vermehrt Recycling-Beton zu produzieren und diesen in den lokalen Marktgebieten, d.h. insbesondere auf den Baustellen im Sense-, See- und Saane-bezirk zu verbauen.

3. Das Recycling von Baustoffen ist mit erheblichen Immissionen in Form von Staub und Lärm verbunden. Es gibt deshalb im Kanton Freiburg im Allgemeinen und im Sensebezirk im Besonderen nur wenige Standorte, die hierfür in Frage kommen. Die Spezialzone Chiemi ist diesbezüglich besonders gut geeignet, weil in der Umgebung nur sehr wenige, bewohnte Gebäude vorhanden sind.

Die Konzentration beider Geschäftsaktivitäten an einen Standort ist umweltfreundlich; die Transportfahrten können dadurch erheblich verringert und konzentriert werden, was den CO<sub>2</sub>-Ausstoss und den Energieverbrauch im Vergleich zu anderen Anlagen mit getrennten Standorten reduziert.

Die unmittelbare Nachbarschaft der Kiesgrube zu den Düdinger Mösern ist für die Biodiversität einzigartig und hat Lebensräume für Pionierarten geschaffen. Die KK AG betreibt hierfür ein eigenes Projekt und leistet in diesem Rahmen auf eigene Kosten Arbeiten für die Pflege und den Unterhalt der Lebensräume für die Pionierarten.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die KK AG mit ihrem Werk in Düdingen auch zahlreiche Kleinunternehmer und Gärtner aus der Region mit unterschiedlichen Betonsorten und recycelten Baustoffen beliefert mit entsprechend kurzen Transportwegen. Dem Standort der KK AG in der Gemeinde Düdingen kommt für die Versorgung des Sense- und Seebezirks sowie des angrenzenden Teils des Saanebezirks eine zentrale Bedeutung zu.

4. Im SaM 2011 wurde das Gebiet "Lengi Weid" als vorrangig abbaubarer Sektor und die Gebiete Eichmatt, Grossmoos und Zelgli als nicht vorrangig abbaubare Sektoren ausgewiesen; 12 weitere Sektoren in der Gemeinde Düdingen wurden als zu erhaltende Ressourcen qualifiziert. Im SaM 2024 und dem darauf gründenden Richtplan ist auf dem gesamten Gebiet der Gemeinde Düdingen kein einziger Sektor als vorrangiger Standort für den Kiesabbau vorgesehen. Die Kategorie "nicht vorrangiger abbaubarer Sektor", welche im SaM 2011 noch vorgesehen war und - wie hiernach noch aufgezeigt wird - von erheblicher strategischer Bedeutung für Betreiber von Materialausbeutungsanlagen ist, soll im SaM 2011 ersatzlos aufgehoben werden. Für die laufenden Betriebe in der Gemeinde Düdingen hätte das zur Folge, dass keine Erweiterung mehr zulässig ist. Im Gegensatz zum geltenden Richtplan sieht der revidierte Richtplan nämlich vor, dass auch für laufende Betriebe eine Bewilligung für die Erweiterung des Materialabbaus ausschliesslich an vorrangigen Standorten erteilt werden darf. Für die laufenden Betriebe hätte also die geplante Revision zur Konsequenz, dass sie definitiv geschlossen werden müssen, sobald die rechtsgültigen Bewilligungen abgelaufen sind, selbst wenn in der Nähe noch Abbau-

potential vorhanden ist und unabhängig davon, ob am gleichen Standort eine Recycling-Anlage für Baustoffe betrieben wird.

5. Die WB AG und KK AG werden nachfolgend aufzeigen, dass die Revision des SaM und des Richtplans mit den übergeordneten Zielen des Raumplanungsgesetzes und des Bundesgesetzes über den Umweltschutz in der vorgelegten Fassung nicht vereinbar ist. Der SaM 2024 und das revidierte Themenblatt T414. Material des KRP erfüllen die von Lehre und Rechtsprechung definierten Vorgaben an solche Planungsinstrumente nicht. Das definierte Ziel der Sicherstellung der regionalen Versorgung mit abbaubaren Materialien kann insbesondere im Sensebezirks nicht gewährleistet werden, wenn die Sektorenblätter nicht grundlegend überarbeitet werden. Die WB AG und KK AG werden nachfolgend aufzeigen, dass die Grundsätze der rechtsgleichen Behandlung und der Transparenz verletzt sind. Die Ausschluss- und Beurteilungskriterien müssen überarbeitet und ergänzt werden.

## **VI. Vernehmlassung zum SaM 2024**

### **1. Rechtliche Tragweite des SaM 2024**

- 1.1 In Kapitel I Ziffer 2 wird ausgeführt, der SaM sei eine Grundlagenstudie im Sinne der Gesetzgebung über die Raumplanung. Er sei kein integraler Bestandteil des Kantonalen Richtplans und deshalb weder für die Behörden noch die Eigentümer verbindlich. Diese Qualifikation wird der effektiven Tragweite des SaM nicht gerecht.

Im gleichen Kapitel wird nämlich ausgeführt, die Gemeinden müssten bei ihrer zukünftigen Raumplanung den Bedarf an Materialien und die zwingenden Vorschriften zum Schutz der Ressourcen im Sinne des SaM berücksichtigen.

Gemäss Kapitel II Ziffer 5 dürfen die kantonalen Behörden nur noch auf Einzonungs- und Bewilligungsgesuche eintreten, die sich auf einen vorrangig abbaubaren Sektor beziehen. Diese vorrangig abbaubaren Sektoren werden ausschliesslich auf der Grundlage des SaM 2024 bzw. der darin aufgeführten Ausschluss- und Beurteilungskriterien festgesetzt und in Kapitel II Ziffer 7 abschliessend bezeichnet. Die konkrete Evaluierung der Sektoren erfolgt ausschliesslich in den Sektorenblättern des Sachplans. Der Richtplan enthält keine überprüfbaren Informationen darüber, wie die als vorrangig qualifizierten Sektoren vom BRPA bestimmt wurden.

Im Themenblatt D/T.414 Materialabbau Ziffer 3.3 des KRP werden die Gemeinde angewiesen, die im SaM festgelegten Sektoren im Gemeindericht- und Zonennutzungsplan zu berücksichtigen.

- 1.2 Im Licht dieser Vorschriften ist der SaM Materialabbau zumindest indirekt behördensetzlich. Er bildet die Grundlage für den Richtplan und ist zusammen mit diesem das zentrale Führungsinstrument des Kantons für die Raumplanung an welchen die kommunalen Behörden gebunden sind.

## **2. Verletzung des Transparenzgebots**

- 2.1 Das Transparenzgebot verpflichtet die Behörden dazu, die Bevölkerung offen und möglichst vollständig zu informieren. Die Informationen müssen inhaltlich bekannt sein und bezüglich Quantität und Qualität den Informationsstand der Behörden wiedergeben. Das Transparenzgebot ist insbesondere im Vernehmlassungsverfahren zu beachten, damit sich die interessierten Kreise in voller Kenntnis aller relevanten Informationen zur vorgesehenen Normierung eines Rechtsgebiets äussern können (vgl. dazu Urs Sachser, *Öffentlichkeitsinformationen von Behörden im Rechtsstaat*, publiziert in: *Medialex* 2004, S. 19ff; *BGE 1C.687/2020 E.4.6; 1C.364/2014 E.2.7).*
- 2.2 In Kapitel II Ziffer 4.2 SaM 2024 werden die Ausschlusskriterien und in Ziffer 4.3 die Beurteilungskriterien dargelegt, welche das BRPA angewendet hat, um die in Kapitel II Ziffer 7 aufgeführten vorrangigen Sektoren für die Kiesausbeutung zu bestimmen. In den Sektorenblättern zum SaM 2024 und der öffentlich aufgelegten Tabelle ist die Benotung jener Gebiete ersichtlich, welche als vorrangig abbaubar oder als zu erhaltende Ressourcen qualifiziert werden sollen.

Für jene Sektoren, die im SaM 2011 in einer der vorstehend genannten Kategorien figurierten und im SaM 2024 jedoch nicht mehr aufgeführt sind, finden sich in den öffentlich aufgelegten Dokumenten keine Angaben zur Bewertung/Benotung. Die interessierten Kreise können somit nicht nachvollziehen, weshalb einzelne Sektoren im SaM 2024 gegenüber dem SaM 2011 keine Berücksichtigung mehr fanden. Das ist mit dem Transparenzgebot nicht vereinbar.

- 2.3 Im öffentlichen Recht gilt bekanntlich der Grundsatz der Rechtsgleichheit. Dieser Grundsatz ist von sämtlichen Staatsorganen in allen Funktionen und auf sämtlichen Ebenen der Staatstätigkeit zu beachten, insbesondere auch im Rechtsetzungsverfahren (vgl. dazu Haefelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Auflage, Zürich 2020, N 565). Nach der Bun-

desgerichtspraxis verstösst ein Erlass gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 145 II 206; 144 I 113; 143 V 139).

Um zu überprüfen, ob dieser Rechtsgrundsatz bei der Festlegung der vorrangig abbaubaren Sektoren im SaM 2024 beachtet wurde, d.h. ob die Ausschluss- und Beurteilungskriterien in gleicher Weise auf alle grundsätzlich in Frage kommenden Sektoren angewendet wurde, ist es unabdingbar, dass das BRPA die Bewertung **aller in Frage kommenden Sektoren** offenlegt, d.h. auch jener, die im SaM 2024 im Vergleich zum SaM 2011 nicht mehr berücksichtigt werden sollen.

Dem entspricht der verfahrensrechtliche Antrag in Kapitel III. hiervor.

### **3. Mangelhafte Grundlagen zur Evaluierung der prioritären Standorte**

- 3.1 Eine Grundlage im Richtplan im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG setzt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine abgeschlossene Abstimmung auf Richtplanebene voraus, d.h. eine Festsetzung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV. Der Richtplan muss aufzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind. Hierfür sind fundierte Aussagen über Standorte und Umfang der Anlagen erforderlich, die auf einer umfassenden, stufengerechten Interessenabwägung beruhen, welche begründet und damit transparent gemacht werden muss. Bereits auf Richtplanebene müssen Abklärungen in einer Tiefe erfolgen, die es erlaubt, Standorte auszuschliessen und unter den verbleibenden Standorten die am Besten geeigneten auszuwählen (BGE 1C\_356/2019 vom 4.11.2020 E.3.3; 1C\_346/2014 vom 26.10.2016 E.2.8; Pierre Tschannen, *Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben*, URP 2018, S. 122).

Bei der Richtplanung für den Materialabbau kommt dem Volumen des nutzbaren Materials eine erhebliche Bedeutung zu, weil selbiges zur Beurteilung der Standorte von hervorragender Bedeutung ist. Im Licht der Bundesgerichtspraxis müssen die Volumina auf der Basis von verlässlichen Grundlagen beurteilt und festgesetzt werden. In BGE 1C\_687/2020 vom 13.1.2022 (CHAM) hat das Bundesgericht erwogen, die Festsetzung eines Standortes im Richtplan sei nicht rechtskonform, wenn sich aufgrund unterschiedlicher Berechnungen zum Volumen der nutzbaren Materialien eine Differenz von 30 % ergebe. Besteht zwischen dem prognostizierten

Volumen und dem tatsächlich nutzbaren eine bedeutende Differenz, so fehlt es gemäss Bundesgerichtspraxis an einer den Anforderungen der Rechtsprechung genügenden Interessenabwägung mit der Folge, dass die Festsetzung des Standorts im Richtplan, welcher im nachgelagerte Nutzungsplanungsverfahrens bekanntlich vorfrageweise überprüft werden kann (vgl. dazu *BGE 143 II 276*) nicht rechtmässig ist.

- 3.2 Im Licht dieser Bundesgerichtspraxis, die in den letzten 10 Jahren strenger geworden ist, sind geologischen Daten aus den 1980er-Jahren ungenügend, um im Rahmen der Revision des Richtplans die Standorte für den Kiesabbau zu evaluieren. Im SaM 2024 wird diesbezüglich ausdrücklich festgehalten bzw. zugegeben, dass die geologischen Grundlagen aus den 1980er-Jahren die Genauigkeit der geschätzten Volumina für die einzelnen Sektoren nicht gewährleisten und zudem die Qualität der in den verschiedenen Sektoren vorhandenen Materialien nicht analysiert wurde.

Des Weiteren lässt der SaM 2024 völlig ausser Acht, dass die konkreten Erfahrungen, welche die Betreiber von Materialausbeutungsanlagen auf der Basis des SaM 2011 bzw. der geologischen Daten aus den 1980er-Jahren konkret gemacht haben beweisen, dass die in den Sektorenblättern enthaltenen Angaben zur durchschnittlichen Mächtigkeit und zum geschätzten Volumen regelmässig erheblich von der Realität abweichen und zwar dahingehend, dass die theoretischen Angaben in den Sektorenblättern deutlich zu hoch sind.

Im SaM 2024 wird bei jenen Sektoren, für welche keine konkreten, geologischen Angaben vorliegen, pauschal eine Mächtigkeit von 10m oder 15m angegeben, entsprechend den Ausschlusskriterien, die im SaM 2024 formuliert werden. Ein solches Vorgehen stellt im Licht der Bundesgerichtspraxis keine taugliche Grundlage dar, um im Rahmen der Richtplanung eine korrekte Interessenabwägung vorzunehmen und transparent darzustellen.

- 3.3 Im Ergebnis bildet der vorgelegte SaM 2024 als Grundlagenstudie im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung keine taugliche Grundlage, um die im Richtplanungsverfahren vorgeschriebene, umfassende und stufengerechte Interessenabwägung vorzunehmen. Die Abklärungen erfolgen nicht in der erforderlichen Tiefe, um zuverlässig untaugliche Standorte auszuschliessen und unter den verbleibenden Standorten die am Besten geeigneten auszuwählen, die auch de facto ausgebeutet werden können.

## 4. Ausschlusskriterien

### 4.1 Mindestabbauvolumen unter Fruchtfolgeflächen

Der SaM 2024 sieht vor, dass unter Fruchtfolgeflächen ein Eintreten nur für Sektoren von mindestens 1,5 Millionen m<sup>3</sup> abbaubarem Gesamtvolumen und einer Effizienz der Bodennutzung von mindestens 15 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> zulässig. Für die Erweiterungen bestehender Ausbeutungen mit Anlagen zur Verarbeitung der Materialien wird die minimale Effizienz der Bodennutzung auf 10 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> gesenkt und es ist kein abbaubares Mindestvolumen vorgeschrieben.

Gemäss der Vollzugshilfe des BAfU (Vollzugshilfe Rodungen und Rodungssatz; Umwelt-Vollzug Nr. 1407 von 2014) ist es grundsätzlich sinnvoll, für die Beurteilung der Bodennutzungseffizienz von Kiesgruben auf Vergleichswerte abzustellen. Das BAfU und die Rechtsprechung betonen aber ausdrücklich, dass bei der Beurteilung von Kiesgruben mit einem ungenügenden Vergleichswert überprüft werden soll, aus welchem Grund der Wert nicht erreicht wird. Vorkommen von Kiesen und Sanden können nämlich in gewissen Regionen wenig mächtige, nutzbare Schichten aufweisen. Falls der Vergleich der Bodennutzungseffizienz für solche Vorkommen zu enge Massstäbe setzt, sollen im KRP entsprechend angepasste quantitative Anforderungen vorgesehen werden, um der Vorgabe einer umfassenden, stufengerechten Interessenabwägung Rechnung zu tragen (*vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 19.3.2019, Entscheid Nr. 100 17 278, E.2.6, Vollzugshilfe BAfU, S. 31; A4-2.3; A4-3*).

Der Kanton Freiburg weist eine besonders heterogene Geologie auf. Deshalb verfügen der Glane- und Vivisbachbezirk über keine abbaubaren Ressourcen und der Broyebezirks lediglich über stark sandlastige Ressourcen. Der Saanebezirk zeichnet sich durch eine durchschnittliche Mächtigkeit der abbaubaren Ressourcen aus, wogegen der Sensebezirk eine deutlich geringere Mächtigkeit der Vorkommen aufweist.

Der unterschiedlichen Geologie ist dadurch Rechnung zu tragen, dass für Regionen mit geringerer Rohstoffmächtigkeit vom Vergleichswert der Bodennutzungseffizienz abgewichen werden kann. Andernfalls ist es unmöglich, den im SaM 2024 festgelegten Grundsatz, dass alle Regionen genügend abbaubare Standorte aufweisen sollen, um ihren Bedarf zu decken, im Sensebezirk umzusetzen.

Die WB AG und KK AG schlagen deshalb vor, das Kriterium wie folgt zu formulieren (*Ergänzungen sind unterstrichen, Streichungen sind durchgestrichen*):

*Bei Fruchtfolgeflächen ist ein Eintreten in der Regel nur für Sektoren von mindestens 1.5 Millionen m<sup>3</sup> an abbaubarem Gesamtvolumen möglich, die eine Effizienz der Bodennutzung von mindestens 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> aufweisen. In Regionen mit geringerer Rohstoffmächtigkeit, worunter der Sensebeirk zählt, kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.*

*Für Erweiterungen bestehender Ausbeutungen mit Anlagen zur Verarbeitung der Materialien wurde die minimale Effizienz der Bodennutzung unter Fruchtfolgeflächen auf 15m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> gesenkt und es besteht bestehen keine Vorgaben zur minimalen Effizienz der Bodennutzung und kein abbaubares Mindestvolumen.*

## 5. Beurteilungskriterien

### 5.1 Erweiterung einer laufenden Ausbeutung

Die WB AG und KK AG verweisen diesbezüglich auf die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel VII Ziffer 3. Die Erweiterung eines laufenden Betriebs in einer Kiesgrube muss auch ausserhalb eines vorrangigen Standorts möglich sein, wenn noch Abbaupotential vorhanden ist, welches rentabel genutzt werden kann. Eine solche Erweiterung muss insbesondere zulässig sein, für laufende Betriebe, die am gleichen Standort Baustoffe recyceln.

Auf die Festlegung von Schwellenwerten zur minimalen Effizienz der Bodennutzung ist bei der Erweiterung eines laufenden Betriebs gänzlich zu verzichten.

### 5.2 Bahnanschluss und Dekarbonisierung der Flotte

Dieses Kriterium ist mit dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nicht zu vereinbaren. Es gibt nämlich im Kanton Freiburg zahlreiche Regionen, darunter der gesamte Sensebeirk südlich der Bahnlinie Flamatt-Freiburg, wo ein Bahntransport der abgebauten Materialien zum Vornherein unmöglich ist und zwar aus Gründen, welche die Betreiber von Materialausbeutungsanlagen weder zu verantworten haben noch beeinflussen können.

Dieses Kriterium ist auch aus sachlichen Gründen mit den übergeordneten Zielen der Raumplanung und des Umweltschutzes nicht in Einklang zu bringen. Es führt nämlich dazu, dass jene Regionen, die zufolge eines fehlenden Bahntransports keine vorrangigen Sektoren zugeteilt erhalten und somit über keine eigene Materialversorgung verfügen, aus anderen Regionen versorgt werden müssten, was logischerweise entsprechend längere Transportwege mit Lastwagen und damit nachteilige Folgen für die Umwelt zur Folge hätte. Das Kriterium bewirkt also genau das Gegenteil des beabsichtigten Zwecks.

### **5.3 Nähe einer Siedlungseinheit**

Der konkrete Verwendungsort der abgebauten Materialien hängt nicht von der Nähe einer Siedlungseinheit ab, sondern davon, in welchen Siedlungen konkret Bauvorhaben realisiert werden. Selbiges hängt von zahlreichen Faktoren ab (Verfügbarkeit von Bauland; Renovations- und Umbaubedarf von Liegenschaften etc.) aber nicht von der Distanz zwischen dem Standort der Ausbeutung und der nächstgelegenen Siedlung. Das Kriterium ist aus Sicht der WB AG und der KK AG willkürlich und sollte daher gestrichen werden.

### **5.4 Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan**

Die günstige Bewertung von Sektoren, die mit einem Siedlungsgebiet zusammenfallen, widerspricht nach Auffassung der WB AG und KK AG den übergeordneten Zielen der Raumplanung und des Umweltschutzes. Es wird auf die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel VII Ziffer 3.2 verwiesen.

## **6. Ergänzende Kriterien/kombinierte Wirkung**

Für die Einführung dieses Kriteriums fehlt es zum Vornherein an einer gesetzlichen Grundlage.

Des Weiteren sieht der SaM 2024 vor, dass der Betreiber einer Anlage nicht nur für das konkrete, neue Abbauvorhaben eine Studie zur kombinierten Wirkung vorlegen müsste, sondern, wenn die Region weitere vorrangige Abbausektoren umfasst, auch eine Studie zur kombinierten Wirkung der potentiellen Ausbeutung aller anderen vorrangigen Sektoren. Damit steht der SaM 2024 im Widerspruch zur Bundesgerichtspraxis, wonach die Realisierung *ungewisser, künftiger Vorhaben*, nicht in einen UVP einbezogen werden müsse (*BGE 1C\_438/2018 vom 22.3.2019 E.7*). Das Gleiche gilt mit Bezug auf die Ermittlung von Lärmimmissionen ortsfester Anlagen, welche nur dann notwendig ist, wenn die Errichtung, Änderung oder Sanierung einer Anlage im Zeitpunkt der Ermittlung bereits bewilligt oder öffentlich aufgelegt worden sind, nicht aber für ungewisse, künftige Projekte (*BGE 1C\_176/2007 vom 24.1.2008*).

Schliesslich wäre die Erarbeitung einer Studie zur kombinierten Wirkung des potentiellen Abbaus aller in einer Region als vorrangig eingestuften Sektoren in der Praxis gar nicht durchführbar. Eine solche Studie setzt nämlich verlässliche Angaben zur Menge der jährlich abgebauten Materialien und zu den Transportwegen voraus und diese Daten können erst im Rahmen eines

konkreten Projekts dargestellt werden. Die notwendigen Daten stehen einem privaten Anbieter gar nicht zur Verfügung und ein Konkurrenzunternehmen wird selbige logischerweise nicht preisgeben, da es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt. Die Erarbeitung einer Studie zur kombinierten Wirkung ist eine Aufgabe des Staates und nicht der privaten Betreiber von Anlagen. Der Staat hat die Groberschliessung zu garantieren und somit das Kriterium der Zugänglichkeit zum öffentlichen Strassennetz zu beurteilen.

Im Licht dieser Erwägungen ist auf das ergänzende Beurteilungskriterium der kombinierten Wirkung vollständig zu verzichten.

## 7. Festlegung der vorrangigen Standorte im Sensebezirk

- 7.1 Gemäss Kapitel II Ziffer 3 SaM 2024 gilt der Grundsatz, dass mit Ausnahme des Vivisbach- und des Glanebezirks, die über keine eigenen Ressourcen verfügen, alle Regionen genügend prioritär abbaubare Standorte aufweisen sollen, um ihren Bedarf zu decken, aber auch um die interregionalen Transporte zu beschränken und eine zu starke Nutzung der Vorkommen in gewissen Regionen zu vermeiden. Damit wird der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen, dass aus Gründen des Immissionsschutzes die Abbaustellen den Verbrauchs-orten optimal zugeordnet werden sollen, um die Transportwege zu minimieren und die Versorgungssicherheit der einzelnen Regionen langfristig zu sichern (vgl. dazu BGE 1A.115/2003 vom 23.2.2004, E.3.2).
- 7.2 Gemäss den Sektorenblättern des SaM 2024 sollen im Sensebezirk nur die folgenden Gebiete als vorrangige Standorte qualifiziert werden:

Plaffeien: Allmend-Limbach

Schmitten: Oberzirkels, Zirkelshubel

Tafers: Benewil

Die Auswahl dieser Standorte beruht auf einer unvollständigen und teilweise untauglichen Evaluierung:

- a) Im Sektor **Zirkelshubel** in der Gemeinde Schmitten liegt die Kapelle Mühletal, die von der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz im Jahr 2018 ausgezeichnet wurde als Beispiel einer krönenden Kapelle auf einem Hügelkamm in der Freiburger Sakrallandschaft.

- b) Der Sektor **Oberzirkels** in der Gemeinde Schmitten befindet sich im Eigentum von mehreren Eigentümern. Sowohl die Eigentümer wie auch die Gemeinde Schmitten haben seit langer Zeit signalisiert, dass sie an einer Einzonung dieser Grundstücke für den Kiesabbau kein Interesse haben.
  - c) Der Sektor **Benewil** auf dem Gebiet der Gemeinde Tafers wird von 2 Nebenstrassen durchquert, die von der Hauptstrasse abzweigen. Innerhalb des Sektors befinden sich mehrere Gebäude und der Sektor grenzt direkt an ein Wohngebiet an. Eine Einzonung des Gebietes für den Materialabbau ist völlig unrealistisch.
- 7.3 Das Büro **Geotest AG** hat im Auftrag der Vigier Beton Romandie AG alle im SaM 2024 im Sensebezirks als vorrangig eingestuften Standorte untersucht, unter Berücksichtigung der für den Kiesabbau massgeblichen Kriterien. In diesem Bericht wird **mit triftiger Begründung aufgezeigt, dass kein einziger Sektor im Sensebezirk, der im SaM 2024 als vorrangig qualifiziert wird, in absehbarer Zeit tatsächlich abbaubar ist**. Auf diesen Bericht wird hiermit verwiesen.
- 7.4 Im Ergebnis würde die im SaM 2024 vorgenommene Evaluation bzw. deren Übernahme in den KRP also dazu führen, dass **im ganzen Sensebezirk de facto kein vorrangig abbaubarer Standort zur Verfügung steht** und somit der im SaM 2024 definierte Grundsatz nicht umgesetzt werden kann.

## **8. Einteilung des Sektors Wittenbach Gemeinde Düdingen als prioritärer Standort**

- 8.1 Die WB AG und KK AG haben die Triform SA damit beauftragt, den Sektor **Wittenbach** in der Gemeinde Düdingen gemäss den Beurteilungskriterien im SaM 2024 zu bewerten. Die entsprechende Bewertungstabelle wird der vorliegenden Vernehmlassung im **Anhang Nr. 1** beigelegt und bildet deren integrierten Bestandteil.

Aus der Bewertung resultiert die **Gesamtnote 57**.

Unter Berücksichtigung der Gesamtnote anderer Gebiete, welche als vorrangige Standorte qualifiziert werden und in Anwendung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung ist daher der Sektor Wittenbach ebenfalls als prioritärer Standort zu qualifizieren.

## 9. Nicht vorrangig abbaubare Sektoren

9.1 Im SaM 2024 sollen im Vergleich zum SaM 2011 alle **nicht vorrangig abbaubaren Sektoren** vollständig abgeschafft werden. Selbiges hat gravierende, negativen Folgen, wenn die vorrangigen Standorte im Sensebezikr wie hiervor gesehen de facto gar nicht abbaubar sind. Im Themenblatt T414. Materialabbau des KRP vom 2. Oktober 2018 ist ausdrücklich vorgesehen, dass eine Anpassung des SaM vor Ablauf von 10 Jahren möglich ist, sofern ein vorrangiger Sektor nicht abgebaut werden kann und dies durch die Schaffung eines kantonalen Nutzungsplans nicht gelöst werden kann. In diesem Fall soll die RIMU festlegen, welche Sektoren, die im SaM 2011 als nicht vorrangig abbaubar qualifiziert wurden, als Ersatz herangezogen werden. Auf dieser Grundlage haben verschiedene Unternehmen in Regionen, wo vorrangige Sektoren de facto aber nicht abgebaut werden konnte, Abbauprojekte in Sektoren erarbeitet und entsprechende Investitionen getätigt, die im SaM 2011 als **nicht vorrangig abbaubar** qualifiziert wurden. Gemäss dem SaM 2024 würde ein solches Vorgehen zum Vornherein ausser Betracht fallen und damit alle Investitionen nutzlos, weil (i) Baubewilligungen nur an vorrangigen Standorten erteilt werden dürfen und (ii) der SaM 2024 die Kategorie "nicht vorrangig abbaubare Sektoren" nicht mehr kennt.

Das widerspricht dem Vertrauensgrundsatz im öffentlichen Recht und dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

9.2 Wenn gestützt auf den SaM 2024 im KRP die "nicht vorrangig abbaubare" Sektoren abgeschafft werden, so hätte das für den Kanton und die einzelnen Regionen mit Bezug auf die Versorgungssicherheit gravierende, negative Konsequenzen. Die Erfahrungen mit dem SaM 2011 haben nämlich gezeigt, dass zahlreiche Sektoren, die darin als vorrangig qualifiziert wurden waren, de facto nicht ausgebeutet werden können, weil die Zustimmung der Eigentümer oder der Gemeinde für eine Einzonung nicht erhältlich gemacht werden konnten oder das tatsächlich vorhandene Volumen erheblich geringer war als gemäss den Annahmen im SaM 2011. In diesen Konstellationen mussten sich die Betreiber von Materialausbeutungsanlagen darauf konzentrieren, Abbauprojekte für Vorkommen zu erarbeiten, die im SaM 2011 als "nicht vorrangig abbaubar" qualifiziert wurden, weil bei solchen Sektoren in Aussicht gestellt wurde, dass sie in einen vorrangigen Sektor umgewandelt werden. Gemäss SaM 2024 wäre die Substitution von vorrangigen Sektoren, welche de facto nicht ausgebeutet werden können, durch nicht vorrangig abbaubare Sektoren gar nicht möglich. Selbiges hätte zur Folge, dass in der entsprechenden Region überhaupt kein Material ausgebeutet werden könnte mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Versorgungslage.

- 9.3 Der SaM 2024 geht erstaunlicherweise mit keinem Wort darauf ein, wie sich die Abschaffung der Kategorie "nicht vorrangig abbaubare" Sektoren auf die Versorgungssicherheit der einzelnen Regionen auswirkt, wenn vorrangige Standorte aus den hiervor dargelegten Gründen nicht ausgebeutet werden können. Es wird auch nicht begründet, weshalb diese Kategorie abgeschafft werden soll.

Der SaM 2024 widerspricht somit in diesem Punkt dem Gebot der Transparenz und bei der Richtplanung fehlt es an einer umfassenden und begründeten Interessenabwägung.

## **VII. Vernehmlassung zum Themenblatt T414. Materialabbau des KRP**

### **1. Rechtliche Anforderungen an den Richtplan**

- 1.1 Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Bewilligungs- und allfälligen Ausnahmebewilligungsverfahren ein ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Die Richtpläne der Kantone zeigen in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne ihrerseits ordnen die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzonen. Das Baubewilligungsverfahren schliesslich dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Das Bundesrecht verlangt, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt (*BGE 140 II 262 E.2.3.1*).
- 1.2 Der Richtplan muss aufzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind. Hierfür sind fundierte Aussagen über Standort und Umfang der Anlagen erforderlich. Fundierte Aussagen setzen eine umfassende Interessenabwägung voraus, welche begründet und transparent gemacht werden muss. Bereits auf Richtplanebene müssen Abklärungen in einer Tiefe erfolgen, die es erlaubt, Standorte aus gründen des Natur- und Umweltschutzes auszuschliessen und unter allen verbleibenden Standorten die am Besten geeigneten auszuwählen (*BGE 1C\_356/2019 vom 4.11.2020 E.3.3; 1C\_346/2014 E.2.8*).

Der Richtplan ist das zentrale, raumordnungspolitische Führungsinstrument des Kantons. Als Grundlage zur Festsetzung der Zonennutzungspläne kommt ihm die Aufgabe zu, die Nutzungspläne in der Sache selbst anzuleiten. In diesem Sinne ist der koordinierende Richtplan

zugleich auch ein Nutzungsrichtplan, was insbesondere in Art. 5 Abs. 1 RPV zum Ausdruck kommt (*Pierre Tschannen: Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, N 6 zu den Vorbemerkungen zu Art. 6 - 12 RPG*).

## **2. Verweisung auf die Vernehmlassung zum SaM 2024**

Der SaM 2024 bildet als Grundlagenstudie die Basis für das Themenblatt T414. Materialabbau des KRP. Die im SaM 2024 erarbeiteten Grundlagen wurden in das Themenblatt T414. Materialabbau des KRP übernommen, insbesondere mit Bezug auf:

- die Ausschluss- und Beurteilungskriterien;
- die ergänzenden Beurteilungskriterien;
- die Auswahl der vorrangigen Standorte;
- die Abschaffung der Kategorie "nicht vorrangig abbaubare" Sektoren;

Sämtliche Bemerkungen, die im Kapitel VI hiervor zum SaM 2024 gemacht wurden, gelten somit auch für den KRP. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wird darauf verwiesen.

## **3. Besondere Regelung für laufende Betriebe mit einer Recyclinganlage für inerte Materialien/Baustoffe**

- 3.1 Gemäss Themenblatt T 414. Materialabbau Ziffer 2 Grundsätze darf eine Bewilligung für den Materialabbau auch für die Erweiterung von laufenden Betrieben nur noch erteilt werden, wenn die Erweiterung in einem Sektor vorgesehen ist, der gemäss den Ausschluss- und Beurteilungskriterien des SaM als vorrangig qualifiziert wurden.

Ist die Erweiterung unter Wald oder unter Fruchfolgeflächen vorgesehen, so müssen zusätzlich Mindestwerte mit Bezug auf die Bodennutzungseffizienz erfüllt werden.

- 3.2 Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten, dass sich Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen. Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG verpflichtet die Behörden dazu, Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen. Nach der Lehre und Rechtsprechung sind diese Planungsgrundsätze insbesondere beim Abbau von Kies zu beachten (vgl. *BGE 111 I<sup>b</sup> 85ff*).

Art. 20 der Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) schreibt die möglichst vollständige Verwertung mineralischer Rückbaumaterialien vor. Die mineralischen Rückbaumaterialien sind nach dem Aushub- und Abbruchmaterial die zweitgrösste Abfallfraktion in der Schweiz. Aus Gründen des Umweltschutzes, d.h. um natürliche Ressourcen und Deponievolumen zu schonen, müssen solche Abfälle nach Möglichkeit zu Recycling-Baustoffen aufbereitet werden. Mineralische Rückbaumaterialien haben eine stark negative Auswirkung auf die Umwelt. Ihr Transport ist mit hohen CO<sub>2</sub>-Emmisionen verbunden und der Bau von Deponien beeinflusst das Landschaftsbild negativ (*vgl. dazu die Vollzugshilfe "Verwertung Mineralischer Rückbaumaterialien" des Bundesamtes für Umwelt*). Die Kantone sind deshalb dazu verpflichtet, den Bau von Recycling-Anlagen zur Verwertung mineralischer Baustoffe im Sinne der Kreislaufwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung im Bau zu fördern. Diese Aufgabe haben die Kantone insbesondere im Rahmen der Richtplanung zu erfüllen. Gerade der Kanton Freiburg ist mit Bezug auf die Realisierung solcher Recycling-Anlagen im Vergleich zu anderen Kantonen im Rückstand.

- 3.3 Die KK AG erfüllt im laufenden Betrieb im Sektor Chiemi all diese Anliegen des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts. Die Ausbeutung und Verarbeitung von Kies sowie das Recycling von Baustoffen erfolgt in einem Gebiet, in dem nur sehr wenige, lärmempfindliche Gebäude vorhanden sind. Der Standort ist für beide Anlagen bestens geeignet und es gibt auf dem ganzen Kantonsgebiet nur wenige, vergleichbare Standorte. Die Transportwege zu den Baustellen im Sense-, See- und Saanebezirk sind kurz und das Dorf Düdingen wird nur für eine verhältnismässig kleine Anzahl Transportfahrten durchquert. Die unmittelbare Nähe zu den Düdinger Mösern bewirkt eine im Kanton einzigartige Symbiose, welche Pionierräume für Reptilienarten schafft. Am Standort des laufenden Betriebes im Sektor Chiemi wurde bereits eine Spezialzone für das Recycling von Baumaterialien geschaffen und die entsprechende Anlage ist seit über 10 Jahren im Betrieb. Die Geschäftsstrategie der KK AG geht dahin, diesen Geschäftsbereich noch weiter auszubauen. Weil der Kanton Freiburg über zu wenig Standorte für das Recycling von Baumaterialien verfügt, besteht aus Sicht des Umweltschutzes ein erhebliches Interesse daran, diesen (und andere Sektoren) Standort langfristig zu sichern.

Die im KRP neu vorgesehene Beschränkung der Erweiterung von laufenden Anlagen auf vorrangige Standorte verbunden mit der zusätzlichen Einschränkung zufolge Einführung von Mindestwerten für die Bodennutzungseffizienz macht es schlicht unmöglich, den Standort der KK AG und anderer vergleichbare Anlagen im Kanton Freiburg zu erhalten. In der vorgelegten Fassung wäre für die KK AG jede Erweiterung des Kiesabbaus zum Vornherein ausgeschlossen und selbiges hätte zur Folge, dass nicht nur die Anlage für den Kiesabbau, sondern eben auch

jene für das Recycling von Baustoffen definitiv eingestellt werden müssten, sobald die rechts-gültigen Bewilligungen für den Materialabbau ausgeschöpft sind, selbst wenn sich in der Nähe noch abbaubare Kiesvorkommen befinden und die Anlage damit rentabel betrieben werden könnte. Diese Konsequenz ist mit den hiervor dargelegten, übergeordneten Zielen der Raumplanung und des Umweltschutzes nicht vereinbar.

- 3.4 In Kapitel II Ziffer 4.1 des SaM 2024 wird argumentiert, die Einführung einer Bodennutzungseffizienz für die Erweiterung bestehender Ausbeutungen auf Fruchfolgefächern sei gerechtfertigt, um eine Rentabilisierung der Verarbeitungsanlagen zu gewährleisten. Diese Argumentation ist nur für jene Betriebe stichhaltig, welche sich ausschliesslich auf die Kiesausbeutung beschränken. Für Betriebe wie die KK AG, die am gleichen Standort zusätzlich eine Anlage für das Recycling von Baustoffen betreiben, entbehrt dieses Argument einer sachlichen Grundlage. Bei einer Kombination von Kiesausbeutung und Recycling von Baustoffen am gleichen Standort kann eine Anlage nämlich auch dann problemlos rentabel betrieben werden, wenn die Bodennutzungseffizienz weniger als  $10 \text{ m}^3/\text{m}^2$  beträgt.
- 3.5 Im Licht des Grundsatzes der Rechtsgleichheit ist es sachlich nicht gerechtfertigt, Betriebe, die "nur" Kies ausbeuten mit Bezug auf eine Erweiterung gleich zu behandeln, wie solche, die zusätzlich eine Anlage für das Recycling von Baustoffen betreiben. An der langfristigen Sicherung der Standorte der zweiten Kategorie besteht aus Sicht der Raumplanung und des Umweltschutzes ein noch grösseres Interesse. Dieser Tatsache muss in der Richtplanung dadurch Rechnung getragen werden, dass an die Bewilligung für die Erweiterung des Materialabbaus laufender Betriebe, die am gleichen Standort Kies ausbeuten und Baustoffe recyclichen, deutlich weniger strenge Voraussetzungen gestellt werden.
- 3.6 Mit Bezug auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit ist weiter relevant, dass im Richtplan für "*Steinbrüche und Tongruben unter Fruchfolgefächern*" kein Schwellenwert für die Bodennutzungseffizienz festgelegt wurde. Bei Steinbrüchen ist diese Ungleichbehandlung im Vergleich zu Kiesgruben sachlich nachvollziehbar, weil (i) eine andere Abbautechnik angewendet wird und (ii) weniger Steinbrüche zur Bedarfsdeckung notwendig sind.

Bei den Tongruben ist die Ungleichbehandlung jedoch sachlich nicht gerechtfertigt, weil der Abbau (i) mit einer ähnlichen Technik erfolgt, (ii) die Ausbeutung in aller Regel in ähnlichen Gebieten im Mittelland erfolgt und (iii) der Bedarf vergleichbar ist.

### **3.7 Schlussfolgerungen**

Im Licht der vorstehenden Erwägungen ist es sachlich gerechtfertigt, für die Bewilligung des Materialabbaus in der Nähe eines laufenden Betriebes, in dem sowohl Kies ausgebeutet als auch mineralische Bauabfälle rezykliert werden, eine besondere Regelung vorzusehen, welche wie folgt formuliert werden könnte:

*"Die Erweiterung eines laufenden Betriebes ist auch ausserhalb eines vorrangigen Standorts zulässig, wenn am gleichen Ort eine Anlage zum Recycling von Baustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung im Bausektor betrieben wird. Die Bestimmungen betreffend Bodennutzungseffizienz unter Wald und unter Fruchtfolgeflächen sind nicht anwendbar."*

## **4. Erweiterung laufender Betriebe ausserhalb vorrangiger Standorte**

- 4.1 Die Erweiterung laufender Betriebe bietet im Vergleich zur Errichtung neuer Anlagen mannigfache Vorteile. Insbesondere können bestehende Infrastrukturen (Zufahrten etc.) und Anlagen weiterverwendet werden, was dem Grundsatz einer langfristigen und nachhaltigen Nutzung entspricht. Des Weiteren ermöglichen sie den Abbau von Kiesvorkommen, die beim Bau einer neuen Anlage nicht rentabel genutzt werden könnten. Erweiterungen entsprechen daher auch dem Grundsatz der nachhaltigen Bewirtschaftung von nicht erneuerbaren Ressourcen.

An der Erweiterung laufender Betriebe besteht somit aus Sicht der Raumplanung und des Umweltschutzes ein wesentlich grösseres Interesse als am Bau neuer Anlagen.

- 4.2 Die Erweiterung einer laufenden Anlage macht ökonomisch nur Sinn, solange der bestehende Abbau noch in Betrieb ist. Eine Erweiterung muss deshalb zeitnah bewilligt werden können.
- 4.3 Dieser Ausgangslage ist in der Richtplanung dadurch Rechnung zu tragen, dass die Erweiterung laufender Betriebe auch ausserhalb vorrangiger Standorte zugelassen wird. Um die Erweiterung bestehender Anlagen zu fördern, ist auf die Festsetzung von Schwellenwerten betreffend Bodennutzungseffizienz zu verzichten.

## 5. Übergangsbestimmung

- 5.1 In Themenblatt T414. Materialabbau Kapitel II. Ziffer 3 figuriert folgende Übergangsbestimmung: "*Nutzungsanträge, für die eine Voranfrage in Bezug auf die im SaM 2011 aufgeführten prioritären Sektoren gestellt wurde, werden auf dieser Grundlage geprüft, wenn sie innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt werden.*"
- 5.2 Die geplante Änderung des Richtplans führt zu einer sogenannten *unechten, belastenden Rückwirkung* im Sinne von Lehre und Rechtsprechung. Die neuen Bestimmungen finden auf zeitlich offene Dauersachverhalte (laufender Betrieb einer Kiesgrube) Anwendung. Das neue Recht findet zwar nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten Anwendung, stellt dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte ab, die bereits vor Inkrafttreten vorlagen (vgl. dazu Haefelin/Müller/Uhlmann, *op. cit.*, N 279ff).

Nach der Lehre und Rechtsprechung ist eine *unechte, belastende Rückwirkung* zulässig, sofern ihr nicht *wohlerworrene Rechte* entgegenstehen oder die davon Betroffenen im Vertrauen auf den Bestand der bisherigen noch keine Regelungen Dispositionen getroffen haben, die sie nur schwer wieder rückgängig machen können; ist Letzteres der Fall, so ist die Rückwirkung zwar nicht unzulässig, jedoch haben die Betroffenen Anspruch auf eine den Umständen angemessene Übergangsregelung (BGE 130 I 26; 118 Ia 245; 2C\_694/2011; 4A\_6/2009).

Bei der Übergangsregelung ist der Grundsatz der rechtgleichen Behandlung Rechnung zu achten.

- 5.3 In concreto sieht die Übergangsregelung vor, dass Nutzungsanträge, für welche bereits eine Voranfrage gestellt wurde, nur dann auf der Grundlage des SaM 2011 bzw. des aktuellen Richtplans geprüft werden, wenn sie innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des Richtplans öffentlich aufgelegt werden.

Der Zeitpunkt der öffentlichen Auflage einer Nutzungsänderung für den Betrieb einer Kiesgrube hängt bekanntlich von Faktoren ab, die zu einem wesentlichen Teil ausserhalb des Einflussbereichs der Betreiber liegen. Die Änderung des Zonennutzungsplans, die im Vorfeld der öffentlichen Auflage des Baubewilligungsgesuchs für den Materialabbau aufgegelistet werden muss, hängt mit Bezug auf die Dauer einerseits vom Gemeinderat und andererseits von den kantonalen Behörden ab. Für die öffentliche Auflage des Baubewilligungsgesuchs benötigen die Betreiber die Zustimmung der Eigentümer der betroffenen Grundstücke. Die Dauer der Ver-

handlungen hängt wesentlich davon ab, auf wie viele Eigentümer der abzubauende Sektor verteilt ist. Es ist eine notorische Tatsache, dass die Verhandlungen umso länger dauern, je mehr Eigentümer betroffen sind.

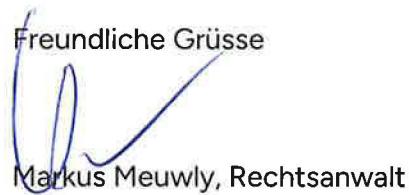
Die Festsetzung eines Zeitraums von 3 Jahren ist vor diesem Hintergrund mit dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nicht zu vereinbaren. Mit einer solchen Regelung werden Betreiber von Kiesgruben, bei welchen das Verfahren zur Änderung des Zonennutzungsplanes und/oder die Verhandlungen mit den Eigentümern sehr lange dauern aus Gründen, die sie nicht selber zu verantworten haben, ohne sachlichen Grund gegenüber Betreibern von Kiesgruben benachteiligt, bei welchen die Einzonung und die Verhandlungen mit den Grundeigentümern rasch über die Bühne gehen.

In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass im Zeitpunkt der Eingabe der Voranfrage die Änderung des Zonennutzungsplans in aller Regel noch nicht in die Wege geleitet ist (häufig liegt nicht einmal eine verbindliche Zusage des Gemeinderates für eine Einzonierung vor) und auch die Vereinbarungen mit den Grundeigentümern noch nicht unterzeichnet sind.

Der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung ist deshalb nur dann gewährleistet, wenn alle Nutzungsanträge, für die bereits eine Voranfrage in Bezug auf die im SaM 2011 aufgeführten prioritären Sektoren gestellt wurde, auf dieser Grundlage geprüft werden, unabhängig davon, innerhalb welcher Frist nach Inkrafttreten der Änderung des kantonalen Richtplans die öffentliche Auflage erfolgt. Massgeblicher Anknüpfungspunkt für die Anwendung des bisherigen Rechts darf mithin ausschliesslich die Einreichung einer Voranfrage vor Inkrafttreten des neuen Richtplans sein; die Dauer, welche nach dem Inkrafttreten der Änderung des kantonalen Richtplans bis zur öffentlichen Auflage vergeht, darf demgegenüber kein Anknüpfungskriterium sein, weil selbige wie gesehen ausserhalb des Einflussbereiches der Betreiber liegt. Der Grundsatz muss insbesondere für Voranfragen gelten, die von laufenden Betrieben für eine Erweiterung eingereicht wurden, weil gerade für diese die neue Regelung wesentlich schlechter ist.

- 5.4 Mit Bezug auf die Ausgestaltung der Übergangsregelung ist im Licht der hier vor zitierten Rechtsprechung zu berücksichtigen, dass die Betreiber von Kiesgruben im Vertrauen auf die bisherige Regelung bereits erhebliche Investitionen getätigt haben.

Die im Entwurf vorgesehene Übergangsfrist von 3 Jahren schützt die bereits getätigten Investitionen nicht rechtsgenüglichs wegen der unberechenbaren Dauer der einzelnen Verfahrensschritte, die nach der Voranfrage bis zur öffentlichen Auflage durchlaufen werden müssen.

Freundliche Grüsse  
  
Markus Meuwly, Rechtsanwalt

Anhänge: - Bewertung des Sektors Wittenbach Gemeinde Düdingen durch Triform SA

Cc: Klienten

## Notes selon critères PSEM - Wittenbach

Secteur	Düdingen	
Lieu-dit	Wittenbach	
District	Sense	
Commune	Düdingen	
Type	Ressource à préserver	
Note	57	
Volume total estimé (m <sup>3</sup> )	1696400	Profondeur estimée à 10m.
Surface (m <sup>2</sup> )	169640	(Profondeur estimée par le PSEM: 9m)
Critère d'efficacité d'utilisation du sol (m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup> )	10.00	

## Notes selon critères PSEM - Wittenbach

2/4

Critère d'exclusion (0/1)	Note	Explication de la note	Remarque
Sites d'exploitation de matériaux en activités ou remis en état	0		
Zones d'affectation	0		
Cours d'eau et rives de lac, espace réservé aux eaux	0		
Périmètres de protection des eaux souterraines et zones de protection des eaux souterraines	0	Zone Au de protection des eaux avec aucune zone S1-S2-S3-SA-ÜB à proximité.	
Volumes minimaux d'exploitation sous couvert forestier et sous les surfaces d'assoulement	0	On est quasi exclusivement hors surface d'assoulement / de forêt. Il n'est pas nécessaire d'avoir une efficacité d'utilisation du sol d'au moins 10 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	
Forêts à fonction protectrice et réserves forestières	0		
Biotopes d'importance nationale ou cantonale	0		
Districts francs, corridors à faunes d'importance supraregionale et réserve d'oiseaux et d'eau et de migrants d'importance internationale et nationale (ORDEM)	0	Corridor à faune d'importance locale dans le périmètre, mais pas régionale. Aucune incidence donc.	
Paysages d'importance nationale	0		
Voies de communication et zones réservées pour les projets routiers	0		
Périmètres environnants de sites de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) d'importance nationale ou régionale	0		
Surfaces hors forêt et hors surfaces d'assoulement	0		

Critère d'évaluation	Explication de la note	Remarque	Pondération	Note (avant pondération)	Note finale
Extension d'une exploitation en cours, avec installations de traitement du	Extension de Chimi. Note maximale.		10	2	20
Proximité d'une zone de protection des eaux souterraines (-2 à +2)	Zone Au. Note maximale, en comparaison avec En La Tailla par exemple.		10	2	20
Protection contre le bruit et protection de l'air (distance à la ZAB et aux ha	Loin de toute zone à bâtrir. Note maximale.		5	2	10
Raccordement ferroviaire et décarbonisation de la flotte (-2 à +2)	Aucun raccordement ferroviaire.		5	-2	-10
Traversée d'une localité (-2 à +2)	Traverser d'une localité pour accéder à un axe de grand transit.		5	-1	-5
Présence d'une nappe d'eau souterraine (-2 à +2)	Présence d'un aquifère stratégique, zone d'eau potable de débit exploité de 3000 l/min (max 3500 l/min). Note minimale.		3	-2	-6
Bonne terre agricole (-2 à +1)	Terre agricole hors SDA. Qualité à déterminer, mais terres agricoles tout de même. Note basse mais pas minimale.		3	-1	-3
Paysage d'importance cantonale ou locale (-2 à 0)	Aucun PIC à proximité. Note maximale.		3	0	0
Présence de forêt (-2, -1 et +2)	Aucune forêt à proximité. Note maximale.		3	2	6
Corridors à faune d'importance régionale (-2 à +2)	Corridor à faune d'importance locale mais pas régionale. Note maximale.		3	2	6
Reptiles (0 et +2)	Reptiles présents et nouveaux habitats potentiels. Note maximale.		3	2	6
Sites à batraciens d'importance locale, cantonale ou nationale (secteur B)	Aucun site. Note maximale.		2	2	4
Proximité d'une desserte routière (-2 à +2)	Desserte routière relativement proche.		3	1	3
Présence d'un périmètre archéologique (-2 à +2)	Aucun périmètre archéologique. Note maximale.		1	2	2
Distance aux bâtiments protégés de valeur A (-1 à +1)	Proximité avec un bâtiment de valeur A. En dehors du périmètre. Note neutre.		1	0	0
Proximité avec une entité urbanisée (-1 à +1)	Distribution dans la région proche. Note maximale.		1	1	1

## Notes selon critères PSEM - Wittenbach

4/4

Territoire d'urbanisation selon le plan directeur cantonal (-1 à +1)	Aucun territoire d'urbanisation. Note minimale.		1	-1	-1
Présence d'un cours d'eau sous tuyau (-2, -1 et +2)	Aucun cours d'eau sous tuyau. Note maximale.		1	2	2
Proximité avec un corridor à faune d'importance suprarégionale, un district	Aucun de ces éléments à proximité. Note maximale.		1	2	2
Géotopes d'importance cantonale (-2 et 0)	Géotope d'importance cantonale à proximité (géotope lacustre à 290 m). Assez loin pour impact négligeable. Note maximale.		1	0	0

NOTE FINALE

57