

MESSAGE N° 274 13 septembre 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur la protection
de la nature et du paysage (LPNat)

En bref

1. Le droit fédéral en matière de protection de la nature et du paysage est en grande partie directement applicable. Toutefois, au vu des changements intervenus récemment aussi bien au niveau national que cantonal (complètement des inventaires fédéraux, législation sur les parcs, introduction de la RPT, nouvelle Constitution cantonale, loi cantonale sur les subventions), l'adoption d'une loi cantonale est devenue *nécessaire*. Elle l'est d'autant plus que, de manière générale, les efforts visant à stopper le déclin de la biodiversité en Suisse ne sont pour l'instant pas vraiment couronnés de succès.

2. Sur bien des points, le projet *formalise la pratique actuelle*. Mais avec des adaptations importantes: il intègre les changements précités, il tient compte de la jurisprudence en la matière, il clarifie la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et il apporte en outre quelques compléments et changements essentiels, notamment dans le domaine de la protection du paysage et des géotopes.

3. Les *dispositions générales* (chap. 1) définissent les buts et objets de la loi, fixent les compétences des différents acteurs et précisent les principes généraux sur lesquels est fondée son application: définition de la politique cantonale en la matière et établissement d'un programme pluriannuel de mise en œuvre, coordination des activités étatiques, collaboration horizontale et verticale, délégation des tâches d'exécution.

4. La *protection des biotopes* (chap. 2) constitue le premier domaine d'activités de la protection de la nature. Si le projet ne bouleverse pas vraiment la pratique actuelle, il institue néanmoins une procédure de désignation de biotopes d'importance cantonale et locale; cette désignation constitue une obligation légale qui n'est pas remplie actuellement, lacune que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de relever. Comme par le passé, la mise sous protection se fera principalement par le biais des instruments de l'aménagement du territoire et une grande partie des autres mesures de protection feront l'objet de contrats avec les propriétaires et exploitants ou exploitantes. Avec quand même l'une ou l'autre adaptation du système existant, notamment la généralisation de l'usage du plan d'affectation cantonal pour les objets d'importance nationale et cantonale.

5. Dans les *autres domaines de protection* (chap. 3), le projet:

- confirme les tâches assumées par les organes de protection de la nature en matière de compensation écologique et de mise en réseau, y compris sur les surfaces agricoles;
- transcrit les exigences du droit fédéral relatives à la protection des espèces – qui sont fondées sur l'administration de restriction –, en y apportant quelques précisions et en posant en outre dans une perspective transversale une base légale pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes;
- crée les conditions-cadres nécessaires à la mise en place d'une politique paysagère et à la protection des

géotopes (sites naturels et autres objets géologiques, géomorphologiques et géoécologiques);

- intègre directement, tout en les adaptant légèrement, les dispositions d'application du code civil relatives aux curiosités naturelles mobilières (fossiles, roches et minéraux).

6. Sont regroupées dans le chapitre 4 les dispositions relatives aux *parcs naturels* et celles consacrées à la *connaissance de la nature*. La législation fédérale concernant les parcs naturels étant relativement exhaustive, le projet se limite à préciser l'action de l'Etat (encouragement et assistance des initiatives régionales, relais entre les régions et la Confédération, contributions financières) et à définir les règles relatives à la participation des communes et de la population. Quant à l'obligation constitutionnelle de «favoriser la connaissance de la nature», elle est concrétisée par des règles qui, pour l'essentiel, formalisent la pratique actuelle.

7. Les *dispositions financières* (chap. 5) occupent une part importante du projet. Il s'agit en priorité de prévoir un système de subventionnement adapté aux dispositions contraignantes de la loi cantonale sur les subventions ainsi qu'aux exigences de la RPT et des conventions-programmes. Afin de garantir la continuité des activités de protection de la nature, il est également proposé de consolider par des crédits d'engagement pluriannuels la contribution cantonale qui leur est destinée (et qui comprend les montants reçus de la Confédération par le biais des conventions-programmes ainsi que les prestations cantonales propres). Enfin, l'idée de créer un Fonds pour la nature a été abandonnée au profit d'une solution moins lourde et plus adaptée à la situation, avec une garantie du fait que les compensations pécuniaires obtenues pour des atteintes à la protection de la nature seront affectées directement à des fins liées à cette protection.

8. Le projet comporte également, dans un chapitre 6, des dispositions relatives notamment à la *surveillance* (les activités de police de la protection de la nature sont principalement attribuées au personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune SFF), aux *dispositions pénales* (l'idée d'introduire un système d'amendes d'ordre est abandonnée car elle est incompatible avec le droit fédéral), à la *remise en état* (avec la possibilité d'ordonner une compensation appropriée, au besoin en argent, lorsque le rétablissement de l'état conforme au droit n'est plus possible) et aux *voies de droit*. Il finit par quelques adaptations de la législation spéciale.

9. Les *conséquences financières et en personnel* du projet tiennent principalement aux mesures prises en faveur des communes (subventionnement de nouvelles tâches qui leur sont attribuées et assistance dans la mise en œuvre de la loi); les communes ont en effet manifesté clairement leurs besoins lors de la consultation relative à l'avant-projet. En revanche, d'autres dépenses complémentaires récemment consenties découlent de nouvelles dispositions légales fédérales (OParcs, OPPS, RPT): il s'agit de la participation financière du canton aux parcs naturels régionaux; de l'augmentation des montants nécessaires à la poursuite de la mise en œuvre de l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs; et de l'accroissement de la part cantonale aux subventions attribuées en matière de protection de la nature et du paysage destinée à compenser la perte des suppléments péréquatifs. Ces montants ne peuvent donc pas être imputés au projet.

10. Le *plan du présent message* est le suivant:

1. Généralités	2
1.1 <i>Contexte et origine du projet</i>	2
1.2 <i>Grandes lignes du projet</i>	4
1.2.1 <i>Caractéristiques principales</i>	4
1.2.2 <i>Protection des biotopes</i>	4
1.2.3 <i>Autres domaines de protection</i>	6
1.2.4 <i>Parcs et connaissance de la nature</i>	7
1.2.5 <i>Subventionnement et financement</i>	8
1.2.6 <i>Contrôle de la mise en œuvre et protection juridique</i>	8
1.3 <i>Conséquences du projet</i>	9
2. Commentaire des dispositions	11
2.1 <i>Chapitre 1 – Dispositions générales (art. 1–7)</i>	11
2.2 <i>Chapitre 2 – Protection des biotopes</i>	13
Art. 8 à 11 – Désignation	13
Art. 12 à 15 – Détermination des mesures de protection	14
Art. 16 à 20 – Adoption des mesures de protection	15
Art. 21 – Dérogations aux mesures de protection	16
2.3 <i>Chapitre 3 – Autres domaines de protection</i>	16
Art. 22 et 23 – Biotopes particuliers	16
Art. 24 à 26 – Compensation écologique	17
Art. 27 à 32 – Espèces	17
Art. 33 à 36 – Paysages et géotopes	19
Art. 37 et 38 – Curiosités naturelles mobilières	19
2.4 <i>Chapitre 4 – Parcs naturels et connaissance de la nature</i>	20
Art. 39 et 40 – Parcs d'importance nationale	20
Art. 41 – Connaissance de la nature	20
2.5 <i>Chapitre 5 – Subventionnement et financement</i>	21
Art. 43 – Prestations subventionnables	21
Art. 44 – Bénéficiaires des subventions	21
Art. 45 – Subventionnement des parcs, règles particulières	21
Art. 46 et 47 – Autres aspects relatifs aux subventions	21
Art. 49 – Crédits d'engagement	22
Art. 50 – Affectation des montants compensatoires	22
2.6 <i>Chapitre 6 – Contrôle de la mise en œuvre et protection juridique</i>	22
Art. 51 et 52 – Surveillance	22
Art. 53 – Rétablissement de l'état conforme au droit	22
Art. 54 à 57 – Voies de droit	23
Art. 58 et 59 – Dispositions pénales	23
Art. 60 – Expropriation	24
2.7 <i>Adaptation de la législation spéciale (art. 63 + annexe)</i>	24

1. GÉNÉRALITÉS

1.1 Contexte et origine du projet

1.1.1. La Convention de Rio sur la biodiversité, adoptée en 1992 lors du Sommet de la Terre, a été ratifiée par la Suisse en 1994 déjà. Elle a notamment pour objectif la

conservation de la diversité biologique (art. 1), définie comme la «variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes» (art. 2). Vingt ans plus tard et après une année 2010 consacrée «Année internationale de la biodiversité», force est de reconnaître que les objectifs visés n'ont pas été atteints. La biodiversité est dans un état alarmant dans le monde entier et, en Suisse, la disparition d'espèces et le recul de leurs habitats n'ont pas pu être stoppés. Ce constat est encore confirmé dans le tout récent «Rapport sur l'environnement 2011» de la Confédération; et la situation est suffisamment inquiétante pour que le Conseil fédéral estime devoir soumettre au Parlement une stratégie nationale pour la biodiversité, attendue pour le début de l'année prochaine.

1.1.2. La protection de la nature, au sens large, est une composante essentielle de la conservation de la biodiversité. Or *l'importance que revêt cette protection dans le canton de Fribourg* n'est plus à démontrer. Il suffit pour s'en rendre compte de se référer à la liste des sites fribourgeois figurant dans les inventaires de biotopes d'importance nationale établis par la Confédération. Cette liste montre la responsabilité particulière que notre canton assume en Suisse en matière de protection des zones alluviales et des milieux humides.

Sur le plan quantitatif tout d'abord: une vingtaine de zones alluviales, une trentaine de hauts-marais, presque une quarantaine de bas-marais, quatre sites marécageux et à nouveau plus d'une quarantaine de sites de reproduction de batraciens (et il y a en outre une centaine de prairies et pâturages secs inscrits dans le dernier inventaire établi par la Confédération).

Mais aussi sur le plan qualitatif: la Rive Sud du lac de Neuchâtel, que Fribourg partage avec le canton de Vaud, est le plus grand biotope de Suisse après le Parc National des Grisons et fait l'objet d'une protection aux échelons international, national et intercantonal; la Confédération alloue chaque année plus d'un million de francs de subventions pour son entretien.

1.1.3. La protection de la nature est une tâche qui, sur le plan constitutionnel, ressort prioritairement des cantons (art. 78 al. 1 Cst. féd.). Néanmoins, ses aspects essentiels, à savoir la protection des espèces et la protection de leurs milieux vitaux, sont attribués directement à la Confédération (art. 78 al. 4 Cst. féd.); en outre, la Constitution fédérale accorde une protection directe et quasi-absolue aux marais et sites marécageux d'importance nationale (art. 78 al. 5 Cst. féd.). Si bien que *la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et ses nombreuses ordonnances d'exécution occupent une place prépondérante* dans l'arsenal législatif lié à ce domaine.

1.1.4. Cela explique en partie pourquoi *le canton de Fribourg s'est contenté jusqu'à ce jour de régler ce domaine à l'échelon du Conseil d'Etat* (cf. surtout l'arrêté de 1973 concernant la protection de la faune et de la flore fribourgeoise, RSF 721.1.11; et l'arrêté de 1994 d'exécution de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage, RSF 721.0.11), sans que cela ait eu trop de conséquences sur la mise en œuvre de la législation fédérale.

1.1.5. Néanmoins, Fribourg est un des rares cantons à ne pas disposer d'une loi consacrée à la protection de la na-

ture et *le besoin de légiférer se fait de plus en plus sentir depuis un certain nombre d'années.*

Déjà au début des années 1990, le député Richard Balamann regrettait l'absence d'une loi d'application sur la protection de la nature lors de l'examen de la législation sur les améliorations foncières (cf. *BGC* 1990 p. 1001). Par la suite, un premier avant-projet a été mis en consultation en 1995, pour être abandonné rapidement.

La question a été remise à l'ordre du jour dans le courant des années 2000, plusieurs éléments rendant l'adoption d'une loi inévitable. Il y a tout d'abord le fait que la protection de la nature passe en grande partie par des subventions, lesquelles doivent être instituées par une loi depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur les subventions (LSub). Il y a également l'adoption de la modification de la LPN relative aux parcs, dont la concrétisation à l'échelon cantonal a été demandée par voie de motion (motion Galley/Thürler du 3.11.06, *BGC* 2006 p. 2749, 2008 p. 442 et 519). Il y a encore l'introduction de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui a bouleversé les relations entre la Confédération et le canton en matière de protection de la nature, comme c'est le cas dans d'autres domaines. Il y a enfin la mise en œuvre de la nouvelle Constitution fribourgeoise, avec un projet spécifique consacré à la connaissance de la nature (projet N° 55 de mise en œuvre). Il était dès lors logique que l'élaboration d'une loi sur la protection de la nature soit inscrite dans le Programme gouvernemental 2007–2011.

1.1.6. Par rapport au milieu des années 1990, époque de la mise en consultation du premier avant-projet, la *situation a beaucoup changé*. De manière générale, tout d'abord, avec la conscience accrue du recul de la biodiversité et une reconnaissance plus importante des besoins de protection du paysage. Mais sur le plan législatif, également:

- *Sur le plan fédéral*, plusieurs modifications de la LPN sont entrées en vigueur: outre les modifications relatives aux parcs d'importance nationale et celles relatives à la RPT, déjà mentionnées, il y a également la révision du droit de recours des organisations, ainsi que les dispositions sur les marais et sites marécageux. Les inventaires fédéraux ont également été complétés (inventaire des sites marécageux en 1996, inventaire des sites de reproduction des batraciens en 2001, inventaire des prairies sèches en 2010). En outre, la législation sur l'agriculture a été revue avec des changements fondamentaux dans le domaine des paiements directs généraux, désormais subordonnés dans tous les cas aux prestations écologiques requises.
- *Sur le plan cantonal*, les changements ont été tout aussi importants. La Constitution cantonale de 2004 donne une base constitutionnelle à la protection de la nature dans le canton, attribue les tâches en la matière à l'Etat et aux communes et exige d'eux qu'ils favorisent la connaissance de la nature (art. 73 Cst. cant.). Un nouveau plan directeur cantonal, qui accorde beaucoup de place à la protection de la nature et du paysage (cf. ci-dessous pt 2.1.c), a été adopté en 2002 et une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Par ailleurs, dans le domaine de la législation générale, l'adoption de la LSub déjà mentionnée pose des exigences strictes en matière de dispositions sur le subventionnement; et la LOCEA accorde à l'exé-

cutif une autonomie organisationnelle beaucoup plus grande qu'auparavant, ce qui a un impact sur les règles d'organisation.

1.1.7. En raison de ces changements, l'élaboration de la nouvelle loi a été plus longue que prévu. Il n'a en effet pas été possible de prendre comme point de départ le texte de 1995, comme cela était initialement prévu. Un avant-projet entièrement nouveau, élaboré essentiellement à l'interne, a donc été mis en consultation au début 2010. La DAEC a reçu une centaine de réponses.

La moitié d'entre elles provenaient des communes et des associations communales, avec notamment une prise de position complète et détaillée de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) à laquelle se sont ralliées expressément la plupart des communes qui ont répondu. A signaler également une dizaine de déterminations provenant d'organisations de protection de la nature et du paysage, un nombre à peu près équivalent de réponses d'associations professionnelles ou de groupes d'intérêts et une prise de position circonstanciée de la Commission cantonale pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Une synthèse de la consultation et une compilation des réponses ont été établies et sont consultables sur le site internet de la DAEC.

La nécessité d'une loi a été généralement admise, mais son contenu a été diversement apprécié. Il a fait l'objet d'évaluations globales allant du très négatif au très positif. En outre, plusieurs critiques récurrentes ont été émises: manque d'ambitions et vision trop statique de la protection de la nature et de ses composantes; attribution de trop nombreuses tâches aux communes sans véritable soutien étatique; caractère trop souvent potestatif des subventions prévues et absence de moyens complémentaires mis à disposition de la protection de la nature; et très nette insuffisance des règles relatives au paysage et aux géotopes.

En raison du rôle que les communes sont appelées à jouer dans la mise en œuvre de la future loi et de l'importance des remarques émises, des discussions spéciales ont été menées avec l'ACF. Pour le reste, les résultats de la consultation ont fait l'objet d'un examen détaillé et il en a été tenu compte dans toute la mesure du possible, soit directement dans le projet, soit par des explications complémentaires dans le présent message.

En tout, une septantaine de modifications d'importance très variable ont été apportées au texte de loi mis en consultation. Les principaux changements à relever sont les suivants: reconnaissance expresse de la nécessité d'un soutien étatique aux communes dans l'accomplissement de leurs tâches en matière de protection de la nature et du paysage, avec l'augmentation des moyens qui l'accompagne nécessairement (art. 7 al. 4, mais aussi art. 9 al. 3); révision générale des dispositions sur les paysages et géotopes, l'idée étant de ne pas laisser les communes se débrouiller seules dans ce domaine (art. 33 ss); et refonte des dispositions relatives au subventionnement, avec un regroupement des règles y relatives dans le chapitre 5 et une simplification de la systématique.

1.1.8. La protection de la nature et du paysage est une composante de la protection de l'environnement au sens large; en tant que telle, elle est liée à la notion de *développement durable*, qui constitue l'un des buts essentiels de l'Etat (art. 3 al. 1 let. h Cst. cant.). La Stratégie cantonale «Développement durable», pour laquelle un crédit d'engagement vient d'être demandé au Grand Conseil

(cf. Message N° 261 du 21 juin 2011), propose dès lors plusieurs actions qui sont liées assez directement à la protection de la nature. Il s'agit notamment de l'action 4.3 «Concept cantonal pour les réseaux écologiques» et de l'action 4.4 «Entretien écologique des bordures de routes», mais aussi de certaines actions dans le domaine de la formation.

1.2 Grandes lignes du projet

1.2.1 Caractéristiques principales

1.2.1.1. Le projet porte sur la protection de la nature et du patrimoine naturel, mais ne s'occupe pas du *patrimoine culturel* (cf. art. 1 al. 3 *in fine*). Certes, l'article 78 Cst. féd. et la LPN, ainsi d'ailleurs que l'article 73 Cst. cant., lient la protection de la nature à celle du patrimoine culturel et des monuments historiques, et l'une ou l'autre lois cantonales traitent les deux matières à la fois. Néanmoins, ces dernières n'ont finalement que peu de rapports entre elles et le canton de Fribourg dispose déjà depuis le début des années 1990 d'une législation complète sur la protection des biens culturels.

1.2.1.2. S'il traite uniquement de protection de la nature, le projet ne règle pas à lui seul la question, loin s'en faut. *De très nombreuses lois interfèrent dans ce domaine*, aussi bien à l'échelon fédéral que cantonal, et superposent leurs règles spécifiques ou sectorielles de protection de la nature aux dispositions générales. C'est le cas notamment des législations relatives à l'aménagement du territoire, à l'agriculture et aux améliorations foncières, aux forêts, à la chasse et à la protection des mammifères et des oiseaux sauvages, à la pêche ou à la protection des eaux. Ces interférences rendent la situation parfois opaque. Ce d'autant plus que la législation consacrée directement à la protection de la nature ne joue pas le rôle principal dans tous les domaines: dans certains cas elle remplit un rôle subsidiaire, dans d'autres situations un rôle complémentaire. Elle nécessite donc dans toutes les situations des efforts de coordination particulièrement importants (art. 3 let. c; cf. ég. art. 9 al. 2, 12 al. 2 et 13 al. 3, 24 al. 2, 26 al. 2, 27 al. 2, etc.).

1.2.1.3. Le chapitre premier du projet, consacré aux *dispositions générales*, définit les buts et objets de la loi (art. 1) ainsi que les *principes généraux* sur lesquels est fondée la protection de la nature et du paysage: collaboration entre toutes les instances concernées, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur privé (art. 2 al. 1 à 3); exhortation à la délégation, notamment pour toutes les tâches d'exécution (art. 2 al. 4, mais aussi art. 14 al. 2); prise en compte d'office des intérêts de la protection de la nature et du paysage dans l'exercice des tâches cantonales et communales, coordination entre les différents domaines concernés et consultation systématique des divers partenaires de la mise en œuvre de la loi (art. 3); adoption par le Conseil d'Etat des axes de la politique du canton en matière de protection de la nature dans le cadre du plan directeur cantonal et concrétisation de ce dernier dans un programme pluriannuel (art. 4).

1.2.1.4. Ce chapitre premier définit en outre les *principaux organes* concernés par la mise en œuvre de la loi.

Il s'agit bien entendu en premier lieu du Conseil d'Etat et de l'administration (art. 5); le détail est à régler par voie d'ordonnance dans le cadre de l'autonomie organisationnelle du gouvernement, en tenant compte des résultats de l'évaluation effectuée suite au postulat Peiry-Kolly/

Brouchoud-Bapst sur la rationalisation de l'administration cantonale (*BGC* 2006 p. 1804, 2008 p. 49 et 286, 2009 p. 1231 s. et 1308 ss).

Il s'agit aussi des communes qui sont concernées au premier chef par ces questions touchant directement à leur territoire (art. 7). Pour réaliser les tâches qui leur sont confiées, elles sont appelées à collaborer entre elles dans toute la mesure du possible (art. 7 al. 3, mais aussi art. 9 al. 1, 2^e phr. et al. 2 et art. 35 al. 2); d'ailleurs le projet, lorsqu'il parle des «communes», utilise une notion générique qui recouvre non seulement les communes au sens étroit, mais également les entités intercommunales. Mais elles pourront également profiter des conseils et de l'assistance de l'Etat (art. 7 al. 4; cf. ég. art. 9 al. 3): comme elles ne disposent pas nécessairement de toutes les connaissances et compétences nécessaires dans ce domaine, le projet reconnaît le bien-fondé des revendications émises lors de la consultation quant à la nécessité d'un soutien technique et scientifique.

Enfin, la Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, qui existe déjà actuellement, est confirmée en tant qu'organe consultatif (art. 6).

1.2.1.5. Le reste de la matière traitée dans le projet découle en grande partie de la LPN et de ses ordonnances d'exécution.

Pour de nombreux aspects, on est en effet en présence d'une loi d'application du droit fédéral. La protection des biotopes y occupe une place centrale, avec les six inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale qu'il s'agit de mettre en œuvre et les biotopes d'importance cantonale et locale pour lesquels les cantons ont plus de marge de manœuvre (art. 8–21 et art. 22 et 23; voir ci-après pt 1.2.2). Viennent ensuite la compensation écologique – qui constitue une extension de la protection des biotopes (art. 24 à 26; voir ci-après pt 1.2.3.1) – et les mesures spéciales de protection des espèces (art. 27 à 32; voir ci-après pt 1.2.3.2), ainsi que des dispositions d'exécution sur les parcs (art. 39 et 40; voir ci-après pt 1.2.4.1).

Les autres domaines sont moins tributaires de la LPN: en matière de protection des paysages et géotopes (art. 33 à 36; voir ci-après pt 1.2.3.3), la loi fédérale contient en effet des dispositions moins contraignantes pour les cantons; et le sort des curiosités naturelles mobilières (art. 37 et 38; voir ci-après pt 1.2.3.4) découle du droit civil.

1.2.1.6. Le projet met en outre en œuvre l'article 73 al. 3 Cst. cant. relatif à la connaissance de la nature (cf. notamment art. 41 et ci-après pt 1.2.4.2), une meilleure connaissance de celle-ci constituant d'ailleurs l'un des buts de la loi (cf. art. 1 al. 2 let. e). Il consacre également un chapitre spécifique aux questions de subventionnement et de financement (chap. 5, art. 42 à 50; ci-après pt 1.2.5) et un autre au contrôle de la mise en œuvre et à la protection juridique (chap. 6, art. 51–60; ci-après pt 1.2.6). Il procède enfin à une petite adaptation de la législation spéciale, en modifiant six lois sur des points souvent secondaires (art. 63).

1.2.2 Protection des biotopes

1.2.2.1. Le chapitre 3 de la LPN est intitulé «protection de la faune et de la flore» et semble donner la priorité à la protection des espèces (art. 18 LPN, protection d'espèces

animales et végétales). Mais cette protection des espèces passe en premier lieu «par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu» (art. 18 al. 1 LPN), donc par la protection des biotopes. Au point que celle-ci constitue en réalité le **premier domaine d'activités** de la protection de la nature.

Précision terminologique: en conformité avec la loi fédérale, le projet parle de «protection» des biotopes et des espèces. Toutefois, ses objectifs vont au-delà d'une simple protection, et la notion de «**gestion**» des biotopes et des espèces serait en soi plus appropriée. De nos jours en effet, les mesures réalisées en la matière ne se limitent plus à une protection passive («mise sous cloche»), mais comportent également des éléments de protection active tels que l'entretien, la régénération et la recréation de milieux naturels, la réintroduction d'espèces, ainsi que la lutte contre des espèces envahissantes non désirées.

1.2.2.2. La protection des biotopes est à la base une **tâche fédérale que la LPN**, après avoir établi une distinction entre biotopes d'importance nationale, régionale et locale, **rétrocède en partie aux cantons** (cf. art. 18a et 18b al. 1 LPN).

Les *biotopes d'importance nationale* – auxquels il convient d'assimiler les sites marécageux d'importance nationale, la protection de ces sites étant régie par des règles presque identiques à celles relatives aux biotopes – sont logiquement désignés par la Confédération (art. 18a al. 1 et 23b al. 3 LPN), dans des ordonnances particulières définissant les buts généraux de protection et faisant office d'inventaires (cf. art. 16 et 22 al. 1 OPN). Les cantons sont chargés globalement de la mise en œuvre et de l'exécution de ces inventaires (art. 18a al. 2 et 23c al. 2 LPN).

Pour les *biotopes d'importance régionale et locale*, c'est l'ensemble de la protection qui est confiée aux cantons (art. 18b al. 1 LPN), y compris leur désignation. Cette désignation n'est pas laissée à leur libre disposition: il s'agit d'une obligation découlant directement et impérativement du droit fédéral (ATF 116 Ib 203, cons. 5e).

1.2.2.3. Si le projet consacre tout un chapitre à la protection des biotopes, il ne bouleverse pas vraiment la situation. En effet, l'essentiel des dispositions du chapitre 2 **formalise la pratique actuelle**, avec cependant quelques compléments et changements.

1.2.2.4. Le projet institue une **procédure de désignation des biotopes d'importance cantonale et locale** (art. 8 à 11). Cette procédure devrait permettre au canton de respecter l'obligation de désignation qui lui incombe, dont le Tribunal fédéral a eu l'occasion de constater qu'elle n'était pas remplie (RDAF 1999 I 321, cons. 2b). En effet, à ce jour, soit vingt ans après l'entrée en vigueur des dispositions fédérales concernées, les désignations formelles de tels biotopes sont quasi-inexistantes dans le canton. A noter que la catégorie des biotopes d'importance «régionale» prévue par le droit fédéral se transforme dans le projet en «biotopes d'importance cantonale», afin de clarifier la situation par rapport à la terminologie de la LATeC (celle-ci distingue trois niveaux d'aménagement – cantonal, régional et local –; pour les biotopes, cette distinction tripartite paraît exagérée, et le projet ne retient dès lors que les échelons cantonal et local).

1.2.2.5. Le projet clarifie en outre le **partage des responsabilités matérielles et financières** (art. 14 s.). Si, dans le domaine des biens culturels, la responsabilité première de la protection d'un bien incombe à son propriétaire (cf.

art. 5 LPBC), il n'en va pas de même en matière de protection de la nature et du paysage, où les biens concernés ne sont généralement pas destinés à l'usage quasi-exclusif de leur possesseur.

Dès lors, le projet confie globalement à l'Etat la responsabilité de la protection des biotopes d'importance nationale, comme c'est déjà le cas actuellement en pratique, et y ajoute la responsabilité des biotopes d'importance cantonale (art. 14 al. 1; cf. ég. art. 10 al. 1 et 17 al. 2). Les tâches d'exécution (notamment celles d'entretien des biotopes) sont dans la mesure du possible déléguées de manière générale aux tiers les plus directement concernés (propriétaires, exploitants ou organisations de protection de la nature), en échange de subventions (art. 43 al. 1 let. b et 46 al. 3); à défaut, elles peuvent être confiées à d'autres tiers sur la base de mandats ponctuels (art. 14 al. 3).

En revanche, il incombe logiquement *aux communes* de s'occuper de la désignation (art. 10 al. 2) et de la protection (art. 15 al. 2; cf. ég. art. 17 al. 2) des biotopes d'importance locale, le soutien financier de l'Etat restant réservé (art. 43 al. 1 let. c). Sous réserve d'un point important: les propriétaires se voient confier l'entretien des boisements hors-forêt sis sur leurs biens-fonds (art. 23 al. 2, 2^e phr.), solution qui correspond à la pratique actuelle et rejoint en quelque sorte le système de la protection des biens culturels.

1.2.2.6. Les *instruments* utilisés pour l'adoption des mesures de protection sont définis aux articles 16 ss. Il s'agit principalement de ceux prévus par la législation sur l'aménagement du territoire (cf. art. 17 LAT); vient s'y ajouter l'accord avec les propriétaires et exploitants des biens-fonds concernés, auquel l'article 18c al. 1 LPN fait expressément référence.

C'est essentiellement le plan d'affectation qui servira à mettre les objets sous protection (art. 17 al. 1), comme c'est déjà le cas actuellement. Avec toutefois une différence par rapport à la pratique actuelle: pour les objets d'importance nationale et cantonale, c'est l'instrument du *plan d'affectation cantonal* (PAC) qui sera utilisé (art. 17 al. 2 et al. 3, 2^e phr., et art. 61 al. 2), en lieu et place du plan d'affectation local. Cette différence est cependant plus théorique que pratique: actuellement, pour ces objets, les communes se contentent de reporter dans leurs plans d'affectation locaux les indications fournies par l'Etat. La situation n'est donc pas modifiée fondamentalement; il s'agit tout au plus de faire concorder la responsabilité et l'outil utilisé pour l'exercer.

Si la protection des biotopes passe d'ordinaire par un plan d'affectation et/ou un accord, la voie de la décision est parfois nécessaire pour résoudre des problèmes particuliers, tels l'impossibilité de s'entendre avec un propriétaire ou la mise en évidence de la nécessité d'une protection à l'occasion d'une demande de permis. C'est alors à nouveau par le biais d'un instrument issu de la législation sur l'aménagement du territoire (adoption d'une mesure indépendante au sens de l'art. 75 LATeC) que cette décision sera prise (art. 19).

Enfin, il est possible que la nécessité de mesures de protection se révèle dans le contexte d'un projet de construction lié à une entreprise d'améliorations foncières (cas du biotope de vipères de l'Ombriau). Dans ce cas, l'autorité chargée de délivrer les autorisations ou approbations (soit la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, cf. art. 18b LAF) effectuera la pondération des intérêts en

présence et, si nécessaire, refusera d'approuver le projet; les mesures de protection resteront, quant à elles, de la compétence des organes ordinaires (TA FR in RDAF 2003 I 688, cons. 4b).

1.2.2.7. Durant les deux dernières législatures, *le canton a comblé une grande partie de son retard dans la mise en œuvre des inventaires fédéraux de biotopes*: désormais, la plupart des sites marécageux, des haut- et bas-marais ainsi que des zones alluviales du canton bénéficient d'une protection légale et disposent d'un plan d'entretien et de gestion; en outre, les mesures relatives aux prairies sèches et aux sites de reproduction des batraciens progressent également. Cela ne signifie pas pour autant qu'il est possible de diminuer les efforts dans ce domaine. Sans même parler du problème des biotopes d'importance cantonale et locale qui n'a toujours pas été traité correctement dans le canton, il faut rappeler les constats faits à l'échelon fédéral pour les marais: si la diminution des surfaces marécageuses a pu être stoppée depuis la mise en œuvre des inventaires fédéraux, leur qualité en revanche continue de se dégrader.

1.2.3 Autres domaines de protection

1.2.3.1. Selon l'article 18b al. 2 LPN, les cantons doivent veiller à une *compensation écologique* dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités. Il s'agit à nouveau d'une obligation imposée par le droit fédéral, et non d'une simple latitude.

Cette forme de compensation écologique joue essentiellement un *rôle complémentaire*, d'une part vis-à-vis des dispositions sur la protection des biotopes, en proposant l'adoption de mesures destinées à relier des biotopes isolés entre eux ou à créer de nouveaux biotopes (cf. art. 15 OPN); et d'autre part vis-à-vis des dispositions de la législation sur l'agriculture, en permettant de rétribuer aux agriculteurs des prestations supplémentaires par rapport à celles qu'ils fournissent déjà en échange des paiements directs et des contributions à la qualité écologique prévus par cette législation (cf. art. 76 ss LAgr et les dispositions de l'OPD et de l'OQE; sur le plan cantonal, art. 7 LAgr et art. 13 ss RAgr). Rôle complémentaire ne signifie cependant pas rôle d'importance secondaire, car on admet de plus en plus que la mise en place de réseaux et de couloirs écologiques constitue un objectif majeur de la protection de la biodiversité.

Dès lors, *sur la surface agricole*, le projet prévoit la mise en place de conditions-cadres destinées à favoriser l'adoption de telles mesures (art. 25 al. 2), ainsi qu'un soutien de l'Etat pour les mesures supplémentaires adoptées sur cette surface (art. 43 al. 1 let. d) et pour l'élaboration et le suivi de projets de mise en réseau (art. 43 al. 1 let. e); en effet, si les mesures prises par les agriculteurs sont subventionnées sur la base de l'OQE, il n'en va pas de même des phases préparatoires et de suivi des projets, dont l'importance est pourtant reconnue.

La compensation écologique *en dehors des surfaces agricoles* est, quant à elle, laissée à la responsabilité des communes, car elle dépend largement des conditions locales; un soutien de l'Etat est toutefois possible (art. 26 al. 1 et 43 al. 1 let. f).

1.2.3.2. La *protection des espèces* animales et végétales est, en vertu de l'article 78 al. 4 Cst. féd., une tâche de la Confédération; elle constitue en outre un but essen-

tiel de la LPN (cf. art. 1 let. d LPN). Mais la protection des espèces passe en priorité par la protection des biotopes (art. 18 al. 1 LPN et art. 13 OPN; cf. aussi ci-dessus pt 1.2.2.1), et les dispositions qui lui sont spécifiquement consacrées passent de ce fait un peu à l'arrière-plan.

Ces dispositions se rattachent avant tout à l'*administration de restriction* (régime d'interdictions et d'autorisations), et le droit fédéral est assez complet sur le sujet. Ce dernier ne relève d'ailleurs que très partiellement de la LPN: la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et des poissons est régie essentiellement par les législations sur la chasse et la pêche, et le Code civil interfère aussi dans le domaine (art. 699 CC relatif aux baies et champignons). Les cantons sont chargés de la mise en œuvre du droit fédéral, avec la possibilité de prévoir certains compléments.

Le projet, principalement dans ses articles 27 à 32, assure cette mise en œuvre et ce complètement pour les questions régies par la LPN (cf. art. 19, 20, 22 et 23 LPN) et ses dispositions d'exécution (cf. art. 20 s. et annexes 2 à 4 OPN), ainsi que par l'article 699 CC:

- il répartit entre l'Etat et les communes la compétence d'édicter des *interdictions complémentaires à celles du droit fédéral* (art. 28 al. 1 et 3) et d'octroyer des *dérogations aux interdictions* (art. 29 al. 1), prenant ainsi en considération l'article 73 al. 1 Cst. cant. qui mentionne expressément les communes;
- il donne au Conseil d'Etat la compétence de limiter la récolte ou la capture d'espèces non protégées (art. 28 al. 2);
- il permet de subordonner l'octroi de dérogations à l'adoption de mesures de reconstitution ou de remplacement (art. 29 al. 3), complétant ainsi le droit fédéral qui ne prévoit cette solution que pour les dérogations aux mesures de protection des biotopes (cf. art. 18 al. 1^{er} LPN);
- il prévoit des subventions de l'Etat pour des actions de sauvegarde et éventuellement de réintroduction (art. 43 al. 1 let. i);
- il charge le Conseil d'Etat de régler la gestion des espèces exotiques envahissantes dans une perspective transversale, en tenant compte non seulement des problèmes de biodiversité, mais aussi des questions liées à la santé publique et à l'agriculture (art. 32 al. 2).

1.2.3.3. La protection des *paysages, géotopes et autres sites naturels* relève de la compétence originaire des cantons (art. 78 al. 1 Cst. féd.), la Confédération n'ayant à leur égard qu'un devoir de ménagement et de conservation subsidiaire ainsi qu'un devoir de soutien (art. 78 al. 2 et 3 Cst. féd.).

Néanmoins, lorsque le plan directeur a été révisé au début des années 2000, l'optique retenue a été de ne pas développer le thème du paysage, en raison de la difficulté qu'il y avait à définir des critères objectifs pour sa gestion. Celle-ci a donc été renvoyée aux différentes composantes du paysage (agriculture, forêt, biotopes, etc.) et, pour le reste, à l'échelon communal ou intercommunal, par l'intermédiaire des instruments de l'aménagement du territoire. Cette optique, qui a entraîné notamment l'abandon de l'Inventaire des sites naturels du canton de Fribourg de 1977, a été reprise dans l'avant-projet mis en consultation au début 2010. Elle a alors suscité de grosses critiques.

Il est vrai que la situation devient alarmante. En Suisse, selon le «Rapport sur l'environnement 2011», «la diversité du paysage s'est réduite au cours des décennies passées, et le mitage se poursuit: chaque année, les surfaces d'habitat et d'infrastructure progressent d'environ 21 km²». Par ailleurs, l'évolution des conceptions dans ce domaine a été importante durant la dernière décennie. Il y a eu p. ex., à l'échelon international, l'adoption en 2000 à Florence de la Convention européenne du paysage (STE N° 176), qui s'appuie sur une approche globale du problème, ne se limitant pas à la protection des valeurs écologiques et culturelles, mais prenant en compte d'autres aspects comme le bien-être de la société ou l'espace économique; la procédure de ratification par la Suisse est actuellement en cours. Il y a eu également, à l'échelon fédéral, des actions comme le programme «Observation du paysage suisse» (qui documente et évalue l'état et l'évolution du paysage suisse à l'aide de différents indicateurs et a fait l'objet d'un premier rapport en 2010) ou l'adoption en juin dernier d'une «Typologie des paysages de Suisse» (destinée à favoriser une compréhension unifiée des paysages entre les services spécialisés de la Confédération et des cantons et les autres utilisateurs); ainsi que la reconnaissance par la jurisprudence de l'importance que revêtent les inventaires fédéraux de même nature que l'IFP lors de l'accomplissement de tâches cantonales et communales (ATF 135 II 209 / JdT 2010 I 711, cons. 2, relatif à l'ISOS).

Dès lors, il a été décidé de revoir entièrement la politique cantonale en matière de paysages et de géotopes dans le sens suivant:

- la *priorité accordée aux instruments de l'aménagement du territoire*, et donc à des mesures prises à l'échelon communal, est maintenue (art. 33 al. 3 et 35 al. 1 let. b et c);
- néanmoins, *l'Etat est désormais appelé à jouer en la matière un rôle moteur*, avec l'établissement d'inventaires et de lignes directrices qui donneront aux communes les indications nécessaires à l'adaptation de leurs plans d'aménagement (art. 34 et 35 al. 1 let. b *in fine*), ainsi qu'avec la désignation d'objets d'importance cantonale (art. 34 al. 2, 2^e phr.);
- dans le domaine du paysage, le projet tient en outre compte de la perspective consacrée dans la Convention de Florence: celle-ci consacre une *notion évolutive du paysage* en établissant une distinction entre les paysages à protéger, les paysages à gérer et les paysages à aménager, et cette distinction est reprise dans le projet (cf. art. 33 al. 1 et 2 et art. 34 al. 2).

1.2.3.4. La protection des *curiosités naturelles mobilières* (fossiles, roches et minéraux) découvertes sur le territoire cantonal soulève des questions très différentes des autres domaines de protection régis par la LPN, car il s'agit d'objets dont l'appropriation et l'aliénation sont aisées. A l'échelon fédéral, ces questions sont d'ailleurs réglées principalement par l'article 724 du code civil, qui prévoit notamment que les objets offrant un intérêt scientifique sont la propriété du canton sur le territoire duquel elles ont été trouvées; actuellement, l'article 724 CC est mis en œuvre à l'échelon cantonal par l'article 313 LACC.

En soi, le besoin de protection pour ce type d'objets est relativement peu élevé dans le canton et l'article 313 LACC a été suffisant jusqu'à ce jour, même si sa formulation n'est plus tout à fait conforme à la nouvelle teneur de

l'article 724 CC et qu'il ne résout pas tous les problèmes. Néanmoins, il paraît préférable de *profiter du projet pour revoir la question* (art. 37 et 38), en tenant compte de la parenté entre ce domaine et la protection des biens culturels. Il incombera d'ailleurs au Conseil d'Etat de trancher dans la réglementation d'exécution la question de savoir si la protection des curiosités naturelles mobilières relève plutôt de la DAEC en raison de l'aspect «protection de la nature», ou de la DICS en raison du rôle joué dans ce domaine par le Musée d'histoire naturelle.

1.2.4 Parcs et connaissance de la nature

1.2.4.1. La législation fédérale sur les parcs est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2007. L'objectif général est d'inciter, par l'octroi d'un label particulier (label «Parc») mais aussi de subventions fédérales, la population et les entreprises des régions qui s'y prêtent à créer et gérer des parcs afin d'harmoniser au mieux la conservation de milieux naturels et de paysages remarquables avec le développement régional. La *politique des parcs* est donc à la frontière entre une multitude de domaines – parmi lesquels ressortent la protection de la nature et du paysage, l'agriculture et la sylviculture, l'aménagement du territoire, le développement économique, la politique régionale et le tourisme, cf. art. 39 al. 1 let. c – et participe de manière générale au principe du développement durable.

Le canton de Fribourg est pour l'instant concerné par *deux projets intercantonaux* de parcs naturels régionaux: il s'agit du projet Gruyère Pays-d'Enhaut, ainsi que de l'adhésion de deux communes singonaises au projet Gantrisch; la demande de label pour ces deux parcs a été déposée le 7 janvier 2011 auprès de l'OFEV et une décision est attendue pour la fin de l'été. Par ailleurs, une motion Galley/Thürler prise en considération par le Grand Conseil en avril 2008 (BGC 2006 p. 2749, 2008 p. 442 et 519) demande une loi d'application de la législation fédérale sur les parcs.

La législation fédérale règle, par le biais des articles 23e à 23m LPN et d'une ordonnance d'une trentaine d'articles (OParcs), une grande partie des questions soulevées par les parcs. Le projet traite donc la question de manière assez succincte aux articles 39, 40, 43 al. 1 let. g et 45 en formalisant notamment les éléments suivants:

- *action de l'Etat* limitée essentiellement à l'encouragement et à l'assistance des initiatives régionales (art. 39 al. 1 let. a-c et al. 3) ainsi qu'au rôle de relais entre les régions et les exigences de la Confédération (art. 39 al. 2);
- octroi d'un *soutien financier cantonal propre* venant s'ajouter aux montants qui seront versés par la Confédération sur la base de conventions-programmes (art. 43 al. 1 let. g et 45), l'OParcs liant d'ailleurs expressément les subventions fédérales à l'existence de subventions cantonales (art. 2 al. 2 OParcs);
- énoncé de règles relatives à la *participation des communes et de la population* (art. 40), cette participation constituant un élément essentiel selon le droit fédéral (cf. art. 23i al. 2 LPN).

1.2.4.2. Selon l'article 73 al. 3 Cst. cant., l'Etat et les communes «favorisent la *connaissance de la nature* et du patrimoine culturel, notamment par la formation, la recherche et l'information». Cette disposition constitutionnelle part de l'idée qu'une meilleure connaissance de la nature favorise sa protection et assure un appui accru

du public aux décisions prises dans ce domaine. C'est une idée largement reconnue à l'échelon international: la Convention de Berne, qui a déjà plus de trente ans, la consacre déjà (art. 3 al. 3) et on retrouve un concept similaire dans la Convention de Rio (art. 12 et 13). En outre, la Convention d'Aarhus, que la Suisse envisage aussi de ratifier, prévoit de manière encore plus contraignante non seulement un droit d'accès des particuliers aux informations environnementales mais aussi un devoir des autorités de diffuser des informations dans ce domaine. Sur le plan suisse, l'article 25a LPN (introduit en 1995 dans le but de renforcer la mission d'information et de conseil des pouvoirs publics en matière d'environnement et de s'aligner ainsi sur les exigences internationales en la matière) charge déjà les cantons de «veiller à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance de la nature et du paysage»; et l'article 14a LPN prévoit des subventions fédérales à cet effet.

Dans le domaine du patrimoine culturel, les dispositions existantes de la LPBC ont été jugées suffisantes comme dispositions d'application de l'article 73 al. 3 Cst. cant. En ce qui concerne le domaine de la connaissance de la nature, le présent projet règle la question en formalisant pour l'essentiel la pratique actuelle (art. 41) et confirme en outre la possibilité d'octroyer des subventions dans ce domaine (art. 43 al. 1 let. i). La mise en valeur des paysages et géotopes (art. 35 al. 1 let. d) va également dans le même sens, ainsi d'ailleurs que la politique des parcs (art. 39, 40, 43 al. 1 let. g et 45), puisque cette dernière recouvre l'encouragement de mesures visant à promouvoir l'éducation à l'environnement.

1.2.5 Subventionnement et financement

1.2.5.1. Dans le *contexte de la RPT*, la protection de la nature est restée une tâche commune de la Confédération et des cantons. Pour ces tâches communes, la RPT a introduit un nouvel instrument de collaboration, la convention-programme, dont la nature et les implications ont été largement explicitées dans le Message N° 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (*BGC* 2007 p. 823ss, pt V). Tout au plus peut-on rappeler ici qu'avec une convention-programme, la Confédération ne finance plus les tâches communes en fonction des objets et des coûts engendrés, mais sur la base de programmes pluriannuels et à l'aide de subventions globales et forfaitaires.

La loi d'adaptation à la RPT, adoptée en juin 2007 (ROF 2007_066), a traité par des modifications de la LOCEA et de la LFE les questions générales relatives aux conventions-programmes, soit la compétence de les conclure et l'implication des communes. Les dispositions concernées (art. 6a LOCEA et art. 44 LFE) règlent désormais le problème; elles n'appellent pas de complément dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, et le projet se contente dès lors d'y renvoyer (art. 48).

Le changement induit par la RPT n'est pas aussi radical dans le domaine de la protection de la nature et du paysage qu'il l'est dans d'autres domaines, puisqu'un système de subventions fédérales globales avait déjà été mis en place depuis un certain nombre d'années. Mais sous l'angle des montants obtenus, le subventionnement fédéral de ces tâches communes diminue automatiquement pour

Fribourg en raison de la suppression des suppléments péréquatifs fondés sur la capacité financière des cantons.

1.2.5.2. Lorsque le canton transfère à des tiers des fonds obtenus sur la base des conventions-programmes, on est désormais en principe dans un rapport de subventionnement cantonal, régi par le droit cantonal. Au besoin de donner une base légale aux subventions cantonales propres en matière de protection de la nature et du paysage vient donc s'ajouter la nécessité de donner également une base légale à l'utilisation des fonds reçus de la Confédération. Les dispositions du chapitre 5 visent dès lors à répondre aux *exigences de l'article 13 LSub*. Elles le font essentiellement en transposant la pratique actuelle en termes législatifs: le projet n'introduit en effet que peu de subventions véritablement nouvelles par rapport à cette pratique, et uniquement pour des tâches confiées aux communes.

1.2.5.3. Sous l'angle du financement, le projet prévoit de procéder par *crédits d'engagement*, en liant logiquement ces derniers à la durée de vie des conventions-programmes avec la Confédération ainsi qu'avec les programmes pluriannuels de mise en œuvre (art. 49); cette solution permet de mieux prendre conscience du fait que, en matière de protection de la nature, les investissements se font sur le long terme (cf. à ce sujet pt 2.1.f).

Par ailleurs, il faut que les montants compensatoires perçus en cas d'atteinte à la protection de la nature (compensations pour octroi de dérogations, art. 21 al. 2; et compensations pour atteintes illicites, art. 53 al. 2) soient effectivement utilisés pour compenser ces atteintes. L'idée de créer à cet effet un Fonds pour la nature a été examinée dans un premier temps. Elle se révèle en fin de compte disproportionnée par rapport aux montants en jeu, trop lourde sur le plan administratif et pas vraiment justifiée sous l'angle des buts poursuivis. Ceux-ci peuvent en effet être réalisés plus simplement, puisqu'il suffit que la loi garantisse l'affectation des montants en question (art. 50).

1.2.6 Contrôle de la mise en œuvre et protection juridique

1.2.6.1. Le chapitre 6 sur le contrôle de la mise en œuvre et la protection juridique couvre cinq thèmes distincts: la surveillance de la protection de la nature et du paysage, la remise en état suite à une atteinte illégale, les voies de droit, les dispositions pénales et (mais il s'agit dans ce cas de simples rappels) l'expropriation.

1.2.6.2. La *surveillance* de la protection de la nature et du paysage couvre divers aspects. Il y a le contrôle du respect des mesures actives de protection, qui relève plutôt du suivi de ces mesures et est en principe réglé par le plan de gestion. Et il y a aussi la surveillance du type «police de la protection de la nature», portant à la fois sur le respect des mesures passives (interdictions) et sur l'observation générale de la situation en matière de protection de la nature.

Le projet confie pour l'essentiel à l'Etat la responsabilité de cette surveillance, à charge pour le gouvernement de l'organiser de manière rationnelle et efficace (art. 51 al. 1), ce qui implique notamment une coordination des activités des divers services susceptibles d'être impliqués de près ou de loin dans cette surveillance (BPNP, Service des forêts et de la faune, Service de l'agriculture, Service de l'environnement, Service des ponts et chaussées – par

sa section «Lacs et cours d'eau» –, Police cantonale, ...). Avec une précision visant à confirmer et à renforcer la situation actuelle en matière de police de la protection de la nature (art. 51 al. 2): ces tâches de police sont attribuées en priorité au personnel de surveillance du SFF. C'est déjà en grande partie le cas: suite aux problèmes de relations entre chasseurs et gardes-faune portés devant le Grand Conseil en 2001, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance sur la surveillance de la faune, de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv), et cette ordonnance inclut déjà clairement dans son champ d'application la protection de la nature en général (cf. art. 4 al. 3, 5 al. 2, 27 let. a et 30 OSurv). Le système ainsi mis en place a certes été contesté il y a quelques années par une motion populaire, mais son bien-fondé a été confirmé aussi bien par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil (motion populaire Riedo et consorts, *BGC* 2008 p. 349, 517 et 522).

Le projet charge en outre les communes d'exercer une surveillance générale complémentaire sur leur territoire (art. 52 let. a) et d'assumer à titre principal la surveillance de leurs objets d'importance locale (art. 52 let. b); ces tâches de proximité se situent dans la logique du partage des responsabilités entre Etat et communes qui gouverne l'ensemble de la loi.

1.2.6.3. L'article 53 traite de la *remise en état* lorsqu'il y a *atteinte illicite* à un objet protégé. Il complète ainsi la remise en état déjà prévue par l'article 24e LPN ou, lorsque l'atteinte résulte de travaux de construction non-conformes, par l'article 167 al. 3 et 4 LATeC. L'insertion d'une disposition cantonale spécifique en matière de protection de la nature favorise le prononcé de décisions aboutissant soit au rétablissement de l'état antérieur, soit au prononcé de mesures de compensation (en nature ou en argent).

1.2.6.4. Sous l'angle des *voies de droit*, le projet ne s'éloigne pas des règles ordinaires (règles de la LATeC pour les plans d'aménagement, règles du CPJA dans les autres cas, cf. art. 54).

Se pose néanmoins la question des qualités pour agir particulières propres au domaine de la protection de la nature, déjà réglée en grande partie par le droit fédéral (lequel a d'ailleurs été révisé il y a quelques années, cf. art. 12 à 12g LPN, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2007) ainsi que, sur le plan cantonal, par les législations sur l'aménagement du territoire et les constructions et sur les améliorations foncières (art. 9 al. 1, 84 al. 2 à 4, 140 al. 3 et 141 al. 4 LATeC; art. 198 et 206 LAF). Les règles existantes sont tout à fait satisfaisantes, ce d'autant plus que l'extension de la qualité pour agir à des organisations purement cantonales vient d'être insérée à l'article 84 al. 4 LATeC. Le projet y renvoie donc pour l'essentiel (art. 55 al. 1), en se contentant d'harmoniser les situations dans lesquelles le droit de recours peut s'exercer (art. 55 al. 2 et 56).

1.2.6.5. Le chapitre 4 de la loi fédérale (LPN) est consacré aux *dispositions pénales*, lesquelles répriment un certain nombre de comportements comme délits (art. 24 LPN) ou comme contraventions (art. 24a LPN). Ces dispositions, et notamment les contraventions de l'article 24a let. b LPN, sont formulées de telle manière qu'elle régissent l'ensemble des violations possibles en matière de protection des biotopes et des espèces et qu'il n'y a donc pratiquement plus de place pour des infractions de droit cantonal. Le projet se contente dès lors de prendre

acte de cette situation (art. 58 al. 1 et 3), en rappelant expressément l'exigence posée par l'article 24a let. b LPN: pour que cette disposition soit applicable, il faut que les autorités d'exécution aient formulé une *déclaration de punissabilité* (cf. art. 58 al. 2).

Sous l'angle de la *procédure*, le prononcé des sanctions aux infractions en matière de protection de la nature est confié globalement au juge pénal ordinaire. Cela signifie que les quelques compétences du préfet dans ce domaine sont logiquement supprimées, et que le projet renonce en outre à introduire un système d'amendes d'ordre pour des raisons de compatibilité avec le droit fédéral.

1.3 Conséquences du projet

1.3.1. Conséquences générales

1.3.1.1. Le projet *comble une lacune du droit cantonal* et permet de répondre à diverses nécessités ponctuelles (base légale pour les subventions et les parcs, notamment). Dans la pratique, il ne va pas bouleverser le domaine de la protection de la nature et du paysage, dont le fonctionnement relève largement du droit fédéral et des conventions-programmes avec la Confédération. Mais il donnera quand même une assise plus solide et une légitimité plus grande aux activités relevant de ce domaine, et améliorera la protection des biotopes aux échelons cantonal et local; en outre, il favorisera la mise en place d'une politique globale de protection et de gestion des paysages et géotopes, qui fait actuellement défaut dans le canton.

1.3.1.2. Les *effets sur le développement durable* (art. 197 LGC) ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à ce que prévoit la Stratégie cantonale «Développement durable».

Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la loi. Etant donné que cette dernière formalise en grande partie la pratique actuelle, ce n'est pas dans le domaine de la biodiversité que l'évaluation montre les plus grands effets. Ceux-ci se concentrent essentiellement sur deux aspects: la protection du paysage et la mise en place de structures organisationnelles plus efficaces.

Dans le domaine économique, les instruments du crédit d'engagement et du programme pluriannuel sont des atouts dans les négociations financières avec la Confédération et donnent une plus grande sécurité aux partenaires de la mise en œuvre. En matière d'environnement, on peut constater une amélioration de la situation pour les biotopes d'importance cantonale et locale ainsi que pour leur mise en réseau. Enfin, les points forts de la loi se situent particulièrement dans le domaine de la société, car elle participe à l'amélioration du cadre de vie par un concept de protection des paysages et renforce la gouvernance en clarifiant la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

1.3.2. Conséquences financières et en personnel

1.3.2.1. Pour avoir une image claire des conséquences financières et en personnel du projet, il faut remonter un peu dans le temps. Sur la base du droit fédéral et de la réglementation cantonale existante, la mise en œuvre des mesures de protection et d'entretien des biotopes et des sites figurant dans les différents inventaires fédéraux a été prise en main depuis de nombreuses années déjà et se poursuit. Mais, par rapport à la situation telle qu'elle a

prévalu jusqu'à ces dernières années, plusieurs éléments ont influé dernièrement sur les charges financières liées à la protection de la nature et du paysage: il s'agit essentiellement de la RPT, de la politique des parcs naturels ainsi que des besoins engendrés par l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs. Cela étant, ni les montants nécessaires à l'accomplissement des tâches qui sont déjà réalisées actuellement ni les conséquences financières résultant des récentes modifications du droit fédéral ne sont liés au projet de loi; ils **ne peuvent donc pas lui être imputés comme conséquences financières**. Toutefois, le projet de loi constituera la base légale nécessaire pour ces différentes dépenses et subventions, en réponse notamment aux exigences de la législation sur les subventions.

1.3.2.2. L'augmentation des montants alloués à la protection de la nature en raison de la RPT et de la politique des parcs nécessite cependant quelques explications complémentaires:

- Suite à **l'introduction de la RPT**, le canton a signé avec l'OFEV pour les années 2008–2011 des conventions-programmes en matière de protection de la nature et du paysage qui prévoient une contribution totale de la Confédération de 2 176 535 francs sur quatre ans, soit 544 133 francs par année. Par rapport aux 2 943 488 francs de subventions globales reçues de la Confédération durant les quatre années précédentes (2004: 872 367 fr.; 2005: 606 139 fr.; 2006: 697 051 fr.; 2007: 767 931 fr.), il s'ensuit une diminution de revenus d'environ 200 000 francs par année. Cette diminution s'explique essentiellement par la suppression des suppléments péréquatifs découlant de la RPT. En tant que canton financièrement faible et particulièrement touché par certains inventaires fédéraux, Fribourg bénéficiait en effet grandement de ces suppléments péréquatifs. La diminution de la contribution fédérale générée par la perte des suppléments péréquatifs ne saurait toutefois entraîner une diminution des montants alloués à la protection de la nature dans le budget cantonal, car les tâches demeurent inchangées. De ce fait, la dépense cantonale nette pour la protection de la nature a subi dernièrement une augmentation de l'ordre de 40%. Pour la prochaine période (2012–2015), les négociations menées avec la Confédération en vue de la conclusion des nouvelles conventions-programmes ne laissent pour l'instant pas entrevoir une amélioration du subventionnement fédéral.
- Quant au **soutien aux parcs naturels**, il constitue une tâche que le canton doit remplir depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2007, de la révision de la LPN relative aux parcs, s'il entend bénéficier d'un soutien fédéral. Les deux parcs naturels intercantonaux auxquels le canton de Fribourg est partie (Gruyère Pays-d'Enhaut et Gantersch) ont déposé leurs chartes auprès de l'OFEV et ont droit à des subventions fédérales. Mais les aides financières globales de la Confédération sont octroyées uniquement lorsque le canton participe de manière équitable au financement; au vu des engagements pris avec les cantons partenaires (Vaud et Berne), le montant versé par Fribourg pour les deux parcs se situe entre 200 000 et 250 000 francs par an.

1.3.2.3. Restent alors les **conséquences du projet proprement dites**. Elles concernent quatre aspects:

- a) La consultation qui a eu lieu en 2010 a été l'occasion pour de très nombreux intervenants de requérir un **soutien étatique plus important aux communes** pour

l'accomplissement de leurs tâches en matière de protection de la nature. Le bien-fondé de cette demande ayant été admis (cf. ci-dessus pt 1.2.1.4), il est proposé d'y répondre par deux mesures distinctes: l'engagement d'un collaborateur scientifique à 100% chargé d'apporter aux communes l'assistance technique nécessaire (cf. art. 7 al. 4 et art. 9 al. 3), ce qui représente une dépense annuelle de 110 000 francs; et une enveloppe financière supplémentaire de 75 000 francs par année pour subventionner les nouvelles tâches confiées aux communes (cf. pt 2.5, commentaire de l'art. 43 pt b).

- b) **L'accompagnement des parcs** nécessite par ailleurs l'engagement d'un poste de collaborateur scientifique à 50%, soit un montant annuel de 55 000 francs. Après les phases de planification et de création, lors desquelles le canton de Fribourg s'est partiellement reposé sur les deux cantons partenaires qui font office de cantons-pilotes, les deux parcs naturels sont désormais en passe d'obtenir le label de la Confédération. Et les tâches liées à leur accompagnement ne peuvent plus être gérées avec les moyens actuels. Cela ne pourrait se faire qu'au détriment des tâches de protection de la nature, qui occupent déjà plus que largement le personnel du BPNP. Or le domaine des parcs ne concerne pas seulement la protection de la nature proprement dite: les aspects de politique régionale, de promotion des produits régionaux, de tourisme, de gestion des activités agricoles et sylvicoles, etc. sont aussi très importants pour eux, si bien qu'il est envisagé de leur consacrer à l'avenir une rubrique budgétaire propre (ce n'est pas encore le cas, mais le changement de rubrique devrait intervenir dans le projet de budget 2013).
- c) Pour tenir compte, à nouveau, des résultats de la consultation, le présent projet prévoit une implication beaucoup plus grande de l'Etat en matière de **protection des paysages et des géotopes** (cf. ci-dessus pt 1.2.3.3). Cette implication n'est pas sans conséquence: l'octroi d'un montant unique de 250 000 francs réparti sur 5 ans paraît indispensable pour réaliser les objectifs en la matière: établissement d'un concept paysager cantonal, comportant l'inventaire des paysages d'importance cantonale et l'élaboration des lignes directrices destinées à sa prise en considération par les communes; et mise au point, sur la base des documents existants, d'un concept cantonal de protection des géotopes.
- d) Enfin, le projet prévoit l'adoption de plans d'affectation cantonaux pour les biotopes d'importance nationale et cantonale (art. 17 al. 2) et la reprise, en tant que plan d'affectation cantonal, des mesures de protection déjà prises par les communes à l'égard de ces biotopes (art. 61 al. 2). Cette tâche n'est pas négligeable et ne peut être exécutée par le Service des constructions et de l'aménagement, déjà surchargé, avec les moyens actuels. Comme le travail y relatif se fera essentiellement durant les premières années de mise en œuvre de la loi, un montant forfaitaire annuel de 55 000 francs pendant 5 ans est prévu à cet effet.

1.3.2.4. Dès lors, la prise en considération de ces éléments devrait induire, comme conséquences de la loi et en complément des budgets actuels, une **augmentation des dépenses périodiques de l'ordre de 240 000 francs par année** (110 000 fr. pour 1 poste destiné à l'assistance technique aux communes; 75 000 fr. de subventions supplémentaires aux communes; 55 000 fr. pour ½ poste des-

tiné à l'accompagnement des parcs), à laquelle viendra s'ajouter un montant unique de 525 000 francs pour couvrir les frais relatifs au concept cantonal des paysages et géotopes (250 000 fr.) et à l'établissement des plans d'affectation cantonaux (275 000 fr.). On peut cependant espérer que, dans le cadre des négociations actuellement en cours avec la Confédération, le canton puisse faire valoir cette augmentation des dépenses pour obtenir un supplément de subventionnement par le biais de la prochaine convention-programme.

1.3.3. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes

L'article 73 Cst. cant. charge non seulement l'Etat, mais aussi expressément les communes, de remplir les tâches liées à la protection de la nature et du paysage. Le projet effectue donc une *répartition des tâches qui, sous réserve de quelques nuances, correspond dans les grandes lignes à la situation actuelle* et qui paraît justifiée si l'on tient compte notamment de la capacité de gestion de la tâche, du rapport entre l'investissement à consentir pour acquérir les connaissances nécessaires à l'accomplissement de la tâche et l'étendue de celle-ci, et enfin de la proximité avec les objets à protéger.

Les critères de la capacité de gestion de la tâche et du rapport «investissements/étendue de la tâche» prêchent en faveur d'une *compétence cantonale* dans les domaines suivants: protection des biotopes d'importance nationale et cantonale et protection des espèces, où il s'agit pour l'essentiel de mettre en œuvre des décisions de la Confédération dans un domaine exigeant des connaissances spécifiques pour un montant de l'ordre du million de francs; établissement d'inventaires dans le domaine des paysages et des géotopes, où une vision générale et une approche globale paraissent finalement nécessaires; surveillance de la protection de la nature, en raison notamment des synergies possibles avec des activités proches ou similaires déjà exercées par les services de l'Etat.

Dans les autres domaines, moins pointus, le critère de la proximité et le principe de subsidiarité prévalent. Sont ainsi *confiés aux communes* l'établissement d'un inventaire préalable des biotopes (art. 9), la désignation des biotopes d'importance locale (art. 10 al. 2) ainsi que la responsabilité des mesures de protection y relatives et leur exécution (art. 15 et 23 al. 2), la compensation écologique hors zone agricole (art. 26), la concrétisation des mesures relatives aux paysages et géotopes (art. 35 al. 1 let. b et c) ainsi que des compétences résiduelles dans divers domaines (paysages et géotopes d'importance locale, art. 35 al. 1 let. a; mesures communales de protection des espèces, art. 28 al. 3, 29 al. 1, 2^e phr. et 30 al. 2; surveillance à titre subsidiaire, art. 52), leur rôle en matière de parcs naturels étant en outre réservé (cf. art. 40). Mais, compte tenu de la spécificité de ces tâches, le projet prévoit quand même une assistance par les services de l'administration cantonale, de manière générale (art. 7 al. 4) et pour l'établissement des inventaires préalables de biotopes (art. 9 al. 3, 1^{re} phr.).

1.3.4. Conformité au droit supérieur

La conformité du projet au droit supérieur ne pose pas de problème particulier:

- Outre le fait qu'il traite directement l'un des projets de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (projet N° 55, connaissance de la nature), le projet

constitue globalement une *législation d'exécution de l'article 73 Cst. cant.* pour tout ce qui concerne la protection de la nature et du paysage.

- Il constitue également pour une très grande part une *législation d'application du droit fédéral* pertinent (art. 78 Cst. féd., LPN, OPN et ordonnances relatives aux inventaires fédéraux), cf. ci-dessus pt 1.2.1.5. En tant qu'acte normatif concernant la protection de la nature et du paysage, la future loi devra d'ailleurs être communiquée à l'OFEV (art. 27 al. 1 OPN). En outre, les articles 18 al. 3 et 38 al. 3 let. b, qui prévoient des mentions au registre foncier dans certains cas particuliers, devront être soumis à l'approbation de la Confédération (art. 962 CC).
- Sous l'angle du *droit européen*, les sources sont nombreuses, mais dans l'ensemble on peut dire qu'il y a globalement un parallélisme entre le droit européen et le droit suisse en matière environnementale. Ainsi, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Suisse a ratifié depuis 1982 la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel et a lancé récemment la procédure de ratification de la Convention de Florence sur le paysage (qui a d'ailleurs largement inspiré la rédaction des art. 33 ss). L'Union européenne et la Suisse sont en outre simultanément parties à plusieurs conventions internationales identiques (p. ex., Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices, Convention alpine, Convention de Rio, ...), ce qui tend à une uniformisation des solutions entre les législations helvétique et européenne; et comme le projet met largement en œuvre la législation fédérale, on peut partir de l'idée que les principes généraux qui y sont posés sont conformes au droit européen.

1.3.5. Soumission au referendum

La loi est naturellement sujette au *referendum législatif*.

En revanche, les montants déclenchant le *referendum financier* obligatoire (34 372 130 fr.) et facultatif (8 593 032 fr.) ne sont largement pas atteints. Pour les cinq premières années d'application de la loi, on peut considérer que les conséquences financières s'élèveront au maximum à 2,1 millions de francs, dont 525 000 francs de dépense unique (cf. ci-dessus pt 1.3.2.4).

2. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

2.1 Chapitre 1 – Dispositions générales (art. 1–7)

En complément des développements figurant sous pt 1.2.1.3 s., on peut relever les éléments suivants:

- a) Comme demandé lors de la consultation, l'article 1 met l'accent non seulement sur la préservation de l'existant, mais aussi sur l'idée de promotion de la biodiversité dans le canton. Par ailleurs, la référence au développement durable est incontournable, dans la mesure où il s'agit d'un des buts essentiels de l'Etat. Néanmoins, dans le domaine du projet, c'est essentiellement sa composante environnementale qui est concernée; la préservation des espaces naturels et de la diversité des espèces constitue d'ailleurs l'un des quinze critères de durabilité de la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable.

- b) La **collaboration avec les cantons limitrophes** dont il est question à l'article 2 al. 3 (cf. ég. art. 5 al. 1 let. e) vise des projets tels que la protection de la Grande Cariçaie (cf. la récente constitution de l'Association Grande Cariçaie, dont les cantons de Vaud et Fribourg sont membres et qui remplace l'ancienne Convention relative à la gestion des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel) ou la constitution de parcs naturels intercantonaux (cf. ég. commentaire des art. 39 et 40, pt d).
- c) Le **principe de la consultation** des divers partenaires de la mise en œuvre de la loi est posé de manière générale à l'article 3 let. b, ce qui permet de faire l'économie de divers rappels dans la suite du projet. Il recouvre aussi bien la consultation interne (entre les différents services de l'administration cantonale) que la consultation réciproque entre organes cantonaux, organes communaux et tiers directement concernés. Et il est expressément complété par un devoir **d'information réciproque** permettant d'assurer le suivi des décisions prises.
- d) L'usage du **plan directeur** pour définir les grands axes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage correspond à la pratique utilisée lors de la dernière révision générale du plan, en 2002. Il a alors été décidé de renoncer à l'élaboration d'un «concept nature» pour le canton de Fribourg, mais de développer en échange fortement les aspects liés à la protection de la nature et du paysage dans le plan directeur, où ils occupent effectivement une large place (10 des 21 thèmes relatifs au chapitre «espace rural et naturel» leur sont directement consacrés). Certes, cette solution n'est pas idéale dans tous les cas. La protection des espèces, p. ex., fait un peu figure de corps étranger dans un plan directeur; en outre, pour la mise en œuvre, une amélioration de la prise en compte par les communes des principes posés dans le plan doit impérativement avoir lieu (cf. Rapport du Conseil d'Etat sur l'aménagement du territoire 2008, p. 81). Cela étant, comme le plan doit de toute manière traiter du thème «protection de la nature» au vu de l'impact que revêt celui-ci sur l'organisation du territoire (cf. p. ex. art. 3 al. 2 et 6 al. 2 let. b LAT), l'établissement d'un concept nature séparé ferait en grande partie double emploi avec lui. La solution retenue en 2002 est dès lors expressément confirmée dans le projet (art. 4 al. 1).
- e) Actuellement, la **définition d'entités paysagères et de priorités d'action** à l'intérieur de ces entités permet de différencier les actions à entreprendre à l'échelle du canton en fonction des besoins propres à chaque catégorie de biotope. Le plan actuel a ainsi défini neuf entités (rives des lacs subjurassiens et Vully; plaine de la Broye et Grand Marais; bassin hydrographique de la Haute-Broye; Plateau fribourgeois; Gibloux et collines de la Glâne; collines de la Sarine et de la Singine; plaine entre Bulle et Châtel-St-Denis; Préalpes de flysch; Préalpes calcaires) et trois types d'action (préserver l'existant en évitant les atteintes, maintenir et revitaliser les milieux existants, recréer des milieux de vie) qui sont attribués aux différentes catégories de biotopes existant dans chaque entité. Cette perspective est reprise globalement (art. 4 al. 2), mais devra être complétée pour tenir compte des besoins en matière de protection des paysages et des géotopes (cf. art. 34 al. 2).
- f) Outre le fait qu'il sert de fondement aux crédits d'engagement prévus par l'article 49, l'établissement d'un **programme pluriannuel** (art. 4 al. 3) concrétisant sur une certaine durée les objectifs du plan s'inscrit dans la nécessaire continuité des engagements en faveur de la protection de la nature. Le maintien de la valeur écologique des objets protégés nécessite, en effet, une attention constante, sans quoi les investissements effectués dans le passé risquent d'être anéantis. L'exemple des prairies maigres l'illustre bien: si, pour des raisons d'économie, le canton devait ne plus être en mesure d'honorer les contrats passés avec les agriculteurs pour l'exploitation appropriée de ces prairies, les agriculteurs en question risquent d'engraisser des surfaces qu'ils ont exploitées, souvent pendant des années, sans fertilisants. Or il suffit d'un seul traitement de ce type pour modifier la flore de manière durable et pour réduire à néant les efforts consentis pendant des années en vue de maintenir les caractéristiques d'une prairie maigre. Ce principe de l'«investissement perpétuel» est applicable pour bon nombre de biotopes. Pour une bonne part, ce programme pluriannuel consistera en une reprise, en plus détaillé, des conventions-programmes, à laquelle viendront s'ajouter les mesures cantonales propres.
- g) Les **organes cantonaux en charge de la protection de la nature** et du paysage sont actuellement, outre le Conseil d'Etat, la Direction de l'aménagement et des constructions (DAEC) ainsi que le Bureau de protection de la nature et du paysage (BPNP). Le projet ne donne pas le détail de cette organisation et laisse au Conseil d'Etat le soin de la fixer (art. 5 al. 1 let. b), conformément aux principes posés dans la loi d'organisation (cf. not. art. 44, 65 al. 1 et 71 al. 1 let. a LOCEA). La délégation au Conseil d'Etat de la compétence d'approuver l'adhésion aux conventions intercantonaux (art. 5 al. 1 let. e) remplit les exigences de l'article 100 al. 2 Cst. cant. et de la LConv.
- h) Le projet maintient l'actuelle **Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage** en tant qu'organe consultatif (art. 6), comme il en existe également dans d'autres domaines; les commissions de ce type constituent des instruments de la démocratie participative et facilitent la recherche de solutions à la fois praticables et politiquement défendables.
- La Commission fribourgeoise pour la protection de la nature a été instituée à l'origine par la Société fribourgeoise des sciences naturelles, puis a été transformée en commission de l'Etat après l'adoption de la loi de 1962 sur les constructions. La LATeC de 1983 a repris sur ce point l'ancienne législation, avant d'être modifiée en 1994 (suppression d'une partie des compétences de la commission au profit du responsable de la protection de la nature et de la Direction des travaux publics). Enfin, en 2000, la Commission pour la protection de la nature et du paysage est devenue la Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, après fusion avec la Commission pour la protection de l'environnement. Ce regroupement des matières est conservé par le projet, qui adapte en outre le nom de la commission dans la loi sur la pêche et supprime ses compétences de préavis dans la loi sur les réclames (cf. art. 63 ch. 6 et 7).
- i) En ce qui concerne les **communes**, le projet leur attribue un certain nombre de tâches (art. 7 al. 1 ainsi que

les explications fournies ci-dessus pt 1.3.3); mais, en contrepartie, il prévoit aussi, comme cela a été demandé avec insistance lors de la consultation, un soutien cantonal à l'exercice de ces tâches (art. 7 al. 4).

La notion de conception d'évolution du paysage (CEP) mentionnée à l'article 7 al. 2 correspond, selon l'OFEV, à une nouvelle approche de la planification découlant de la transformation évidente des paysages: une CEP esquisse les perspectives d'évolution d'un paysage précis du point de vue de son utilisation durable et de sa mise en valeur écologique et esthétique; elle est élaborée pour une commune ou pour une région, selon un processus participatif visant à impliquer l'ensemble des citoyens; les résultats – présentés sous forme de croquis, de plans et de rapports – ont un caractère de recommandation et constituent, du point de vue juridique, une base pour la planification. Il s'agit d'un outil qui s'est développé essentiellement en Suisse alémanique, mais le plan directeur le cite quand même dans les moyens de mise en œuvre du thème «Structures paysagères» et sa mention dans le projet peut avoir un caractère incitatif bienvenu.

A noter enfin que l'importance d'une collaboration intercommunale (art. 7 al. 3) dans le domaine de la protection de la nature saute aux yeux. Le projet insiste à diverses autres reprises sur cet aspect (art. 9 al. 1, 2^e phr. et al. 2, 1^{re} phr.; art. 35 al. 2). En outre, la notion de «communes» est utilisée dans un sens générique; p. ex., lorsque le projet désigne les communes comme bénéficiaires de subventions en matière de protection de la nature (cf. art. 43 al. 1), il est bien clair qu'il vise alors également les différentes formes de collaboration intercommunale, notamment les associations de communes et les agglomérations.

2.2 Chapitre 2 – Protection des biotopes

Le chapitre sur la protection des biotopes comprend environ le quart des dispositions du projet, consacrées à ce domaine fondamental de la protection de la nature (cf. pt 1.2.2). Il est scindé en quatre sections: désignation (art. 8–11), détermination des mesures de protection (art. 12–15), adoption des mesures de protection (art. 16–20) et dérogations aux mesures de protection (art. 21).

La *notion de «mesure de protection»* n'est pas utilisée de la même manière dans le projet qu'elle l'est dans la LATeC. Lorsqu'elle parle de «mesure», la LATeC désigne en principe des instruments de mise sous protection (cf. p. ex. l'art. 72 LATeC sur les types de mesures, qui parle des périmètres de protection; ou l'art. 75 LATeC qui parle de «mesures indépendantes» pour désigner une décision prise hors plans). Le projet, lui, reprend la même notion de «mesure» que la LPN, une notion purement matérielle, qui se réfère à une «manière d'agir» et non aux instruments d'action; c'est dans ce sens qu'il faut comprendre la distinction entre la section consacrée à la définition des mesures (art. 12–15) et celle consacrée à l'adoption des mesures (art. 16–20, choix des instruments – plans d'affectation, accords, décisions – permettant de définir la manière d'agir).

Art. 8 à 11 – Désignation

a) La notion de «biotope» est une *notion juridique indéterminée*. L'article 18 al. 1 LPN, sans en donner une véritable définition, l'assimile à un «*espace vital suffisamment étendu*» permettant de prévenir la dis-

parition d'espèces animales et végétales indigènes. La jurisprudence a donc constaté que, par biotope au sens de la LPN, il ne fallait pas envisager n'importe quel milieu biotique, mais uniquement un espace vital suffisamment étendu exerçant une certaine fonction (ATF 121 II 161, cons. 2b/bb; TA FR in RDAF 2004 I p. 134ss, cons. 3). La notion est complétée par l'article 18 al. 1^{bis} LPN, qui parle des «milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses» et donne une liste de milieux qu'il convient de protéger tout particulièrement.

- b) Contrairement à ce qui prévaut pour la forêt, le droit fédéral ne *protège pas directement* les biotopes (ni les biotopes en général, ni les catégories de biotopes de l'art. 18 al. 1^{bis} LPN). Cela signifie que les autorités doivent d'abord désigner les biotopes dignes de protection puis ordonner les mesures appropriées afin que la protection soit effective. Seuls échappent à cette obligation deux catégories de biotopes: d'une part, les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national (suite à l'initiative de Rothenthurm acceptée en 1987, ils font l'objet d'une protection directe et quasi-absolue fondée sur la Constitution et la loi, cf. art. 78 al. 5 Cst. féd. et art. 23a à 23d LPN); et, d'autre part, la végétation riveraine, protégée par l'interdiction d'essarter de l'article 21 al. 1 LPN (cf. art. 22 et le commentaire y relatif ci-dessous pt 2.3).
- c) La Confédération a établi à ce jour par voie d'ordonnance six inventaires de *biotopes d'importance nationale*: zones alluviales (OZA), hauts-marais (OHM), bas-marais (OBM), sites marécageux (OSM), sites de reproduction de batraciens (OBat), prairies et pâturages secs (OPPS). Le canton est appelé à donner son avis sur les projets d'inventaires fédéraux (art. 18a al. 1 LPN), tâche qui incombe au Conseil d'Etat (cf. art. 5 al. 1 let. c), comme c'est le cas pour les consultations ordinaires (cf. art. 114 al. 3 Cst. cant. et art. 5 al. 3 LOCEA).
- d) Le respect du droit fédéral exige l'instauration à l'échelon cantonal d'une procédure de *désignation des objets d'importance régionale* («cantonale» dans le projet) *et locale*. Les instruments existants n'ont en effet guère permis de procéder à cette désignation jusqu'à ce jour (cf. pt 1.2.2.4).

Les critères de désignation mentionnés à l'article 8 al. 2 sont fixés aux articles 18 al. 1^{bis} LPN et 14 al. 3 OPN, le droit fédéral laissant en outre la possibilité au canton de les adapter aux spécificités régionales (art. 14 al. 4 OPN). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la désignation devait être faite après pesée de tous les intérêts en jeu, en tenant compte notamment de la rareté des espèces menacées et de la fonction de compensation reconnue aux biotopes dans une nature mise à forte contribution par la civilisation et la technique modernes (ATF 118 Ib 485 / JdT 1994 I 503, cons. 3b).

Comme il s'agit d'une tâche liée étroitement à l'aménagement local du territoire, la procédure instituée dans le projet prévoit l'établissement d'inventaires préalables par les communes (art. 9 al. 1 et 2). La procédure peut ainsi paraître un peu lourde au premier abord, mais l'impression est trompeuse. L'essentiel de la tâche a déjà été fait (ou va être fait, cf. art. 61

al. 1) lors de l'élaboration ou de la révision des plans d'aménagement local ou dans des contextes tels que la préparation des inventaires fédéraux, les études d'impact ou les études effectuées pour les améliorations foncières, et il suffira généralement de compiler les informations contenues dans ces différents documents pour aboutir au résultat désiré. Néanmoins, comme demandé lors de la consultation, le projet accorde expressément aux communes une assistance dans l'établissement des inventaires, afin notamment d'assurer une certaine homogénéité de ces derniers, et prévoit en outre une compétence subsidiaire de l'Etat en la matière (art. 9 al. 3).

- e) Les inventaires ne peuvent, en raison de la diversité des situations et de leur évolution, être toujours exhaustifs. Il arrive dès lors que l'existence d'un biotope soit mise en évidence dans des circonstances particulières (p. ex., entreprise d'amélioration foncière ou projet de construction, comme ce fut le cas pour le biotope de vipères péliades de l'Ombriau, cf. TA FR in RDAF 2003 I 688) et nécessite éventuellement l'adoption de mesures de protection immédiates; l'article 11 al. 1 prend acte de ces situations. Enfin, l'article 11 al. 2 permet notamment à un propriétaire ou à un exploitant d'être au clair sur les situations transitoires, ainsi que cela est d'ailleurs exigé par les ordonnances relatives aux divers inventaires fédéraux (cf. art. 3 al. 3 OSM, art. 3 al. 2 OHM, art. 3 al. 3 OBM, art. 3 al. 2 OZA, art. 5 al. 3 OBat, art. 4 al. 3 OPPS).

Art. 12 à 15 – Détermination des mesures de protection

- a) Le droit fédéral charge les cantons de régler la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale, régionale et locale (art. 18a al. 2, 18b al. 1, 23a et 23c al. 2 LPN; art. 14 al. 2, 17 et 22 al. 1 OPN). Le projet *distingue* à cet égard de manière schématique la *mise sous protection* (protection purement passive et déclarative) des *autres mesures de protection* (art. 12).

La *mise sous protection* s'étend à deux aspects particuliers (art. 12 al. 1 let. a):

- La définition précise des limites du biotope, imposée par le droit fédéral pour les biotopes d'importance nationale (cf. art. 3 OHM, art. 3 OBM, etc.) et qui découle du fait que, lors de leur désignation, le lieu de situation est déterminé de manière grossière (cf. art. 18a al. 1, 2^e phr. LPN); cela rend d'ailleurs parfois nécessaire une décision de constatation (cf. art. 11 al. 2).
- La fixation des objectifs particuliers de la protection, qui vise à préciser les buts généraux définis lors de la désignation (cf. art. 18a al. 1 LPN et art. 10 al. 1).

La mise sous protection présente un aspect formel qui doit être complété par des *mesures effectives de protection* (art. 12 al. 1 let. b). L'article 14 al. 2 OPN donne une liste non-exhaustive des mesures qui peuvent être prévues, et les ordonnances relatives aux différents inventaires complètent cette liste (cf. les art. 5 OBM, OHM, OZA, OSM et l'art. 8 OPPS) en fonction des biotopes concernés. Ces mesures peuvent être de différents ordres, recouvrant notamment des interdictions (mesures de sauvegarde, délimitation de zones tampon) mais aussi des activités positives (entretien, soins et surveillance, mesures d'aménagement, etc.). Elles ne peuvent être définies qu'en fonction des cir-

constances et au cas par cas, en tout cas de manière différenciée pour les différents types de biotopes suivant les buts de protection (cf. art. 13). Cela étant, le droit fédéral (art. 6 OBat, art. 4 OHM, art. 4 OBM, art. 4 OZA, art. 6 OPPS) prescrit que les objets d'importance nationale doivent être conservés intacts; pour ces objets, la marge de manœuvre des cantons est donc réduite aux mesures permettant d'atteindre cet objectif.

- b) Les *interdictions de chasse ou de pêche* font partie des mesures susceptibles d'être utilisées pour assurer la protection des biotopes. Néanmoins, la chasse et la pêche constituent un domaine particulier soumis à sa propre législation et à ses propres exigences, avec des zones protégées spéciales (districts francs, réserves de faune, réserves de pêche, etc.). Il est donc préférable de laisser la législation y relative régler entièrement la question des interdictions de chasse et de pêche (art. 12 al. 2); mais le projet insiste sur la nécessité impérative de coordonner ces interdictions avec la protection des biotopes (cf. art. 13 al. 3 ainsi que les mod. des art. 12 LCha et 9 LPêche).

- c) Le *choix des mesures* de protection (art. 13) se fait, d'une part, selon des critères qui tiennent aux objets eux-mêmes (la lise de l'al. 1 est inspirée de la jurisprudence, cf. TF in RDAF 1999 I 321, cons. 2a) et, d'autre part, sur la base de critères plus généraux (al. 2). Parmi les intérêts publics et privés qu'il convient de prendre en considération figurent notamment les intérêts de la sylviculture et de l'agriculture (cf. art. 18 al. 1, 2^e phr. LPN), ainsi que les droits découlant de la propriété foncière. La possibilité de restreindre ces derniers est toutefois nécessaire (al. 1, 2^e phr.) et découle en soi déjà du mandat de protection octroyé aux cantons par la LPN; le cas échéant, on est alors en présence de restrictions de droit public de la propriété foncière au sens de l'article 702 CC.

- d) Sur la *responsabilité des mesures de protection* (art. 14–15), cf. ci-dessus pt 1.2.2.5. En outre:

Les activités d'exécution subventionnées (art. 14 al. 2 et 43 al. 1 let. b) sont principalement celles qui font l'objet d'un contrat de droit administratif réglant la délégation de la tâche ainsi que le subventionnement; il faut y ajouter des situations particulières, comme la délégation qui résulte de la participation du canton à une structure ad hoc comme l'Association Grande Carrière. En revanche, les travaux d'exécution et d'entretien qui sont confiés à des organismes comme le VAM (Association pour des mesures actives sur le marché du travail) sortent de la catégorie des activités subventionnées; il s'agit d'activités financées à la tâche sur la base d'un contrat de fourniture de prestations.

Les biotopes d'importance locale sont placés sous la responsabilité des communes (art. 15 al. 2); celles-ci peuvent également, si elles le désirent, confier à des tiers l'exécution des mesures (cf. art. 2 al. 4). L'exécution des mesures (mais pas la mise sous protection elle-même ni la définition des autres mesures concrètes de sauvegarde) peut en outre faire l'objet d'un subventionnement (art. 43 al. 1 let. c).

L'obligation pour les communes de tenir compte dans leurs plans des mesures de protection des biotopes (art. 15 al. 1) découle des exigences posées par l'article 26 al. 2 OPN et, pour les biotopes d'importance nationale, par les ordonnances relatives aux inventai-

res. Lorsqu'un plan cantonal aura été établi (cf. art. 17 al. 2), un simple renvoi à ce dernier sera suffisant; dans les autres cas, p. ex. lorsque la mise sous protection résultera uniquement d'un accord (cf. art. 18 al. 3), la manière dont cette prise en compte doit avoir lieu sera précisée dans le Guide pour l'aménagement local.

Art. 16 à 20 – Adoption des mesures de protection

- a) C'est essentiellement à l'aide des instruments relevant du droit de *l'aménagement du territoire* que la protection efficace des biotopes doit être assurée (cf. é.g. pt 1.2.2.6). Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés sont à intégrer dans les zones à protéger qui doivent être délimitées dans les plans d'affectation ou, si tel n'est pas le cas, doivent faire l'objet d'autres mesures adéquates (art. 14 al. 1 et 17 LAT); cela montre bien que le législateur fédéral a clairement voulu intégrer la protection de la nature et du paysage dans le processus d'aménagement. En outre, à l'échelon cantonal, l'article 73 al. 2 Cst. cant. part également de l'idée que la sauvegarde des sites naturels passe par l'aménagement du territoire. Le *plan d'affectation* (avec sa réglementation) constitue donc l'outil prédestiné dans la plupart des cas, soit par la délimitation de zones de protection (art. 59 LATeC) soit par la définition de mesures particulières de protection à l'aide de ces mêmes plans (art. 72–74 LATeC); en outre, il est en principe obligatoire pour la mise sous protection des objets au sens de l'article 12 al. 1 let. a (cf. art. 17 al. 1).

Mais les «accords avec les propriétaires fonciers et les exploitants» sont cités à l'article 18c LPN comme moyen privilégié d'assurer la protection des biotopes et leur entretien. En pratique ils prennent une importance considérable comme complément aux plans d'affectation (art. 18); ce n'est qu'à titre très exceptionnel qu'ils peuvent se substituer à ceux-ci pour la mise sous protection (cf. art. 18 al. 3).

Lorsque le besoin se fait sentir de procéder par la voie de la décision (cf. art. 16 al. 2, 2^e phr. *in fine*), celle-ci prendra à nouveau la forme d'un instrument relevant de la LATeC, à savoir la *mesure indépendante* de l'article 75 LATeC (cf. art. 19).

Enfin, d'autres moyens peuvent être utilisés dans des *cas particuliers* (art. 20), sans compter la possibilité de préciser et compléter les mesures dans un *plan de gestion* (art. 16 al. 3). Le *plan* de gestion, qui transcrit les objectifs de protection en mesures concrètes d'entretien et de revitalisation des milieux naturels, n'est pas un instrument de mise sous protection et il n'a pas directement des effets contraignants; il constitue cependant l'outil pratique de référence pour la gestion et la conservation des milieux naturels, souple et adaptable en fonction des circonstances.

- b) Les *plans d'affectation* sont régis par la LATeC et il y est renvoyé pour l'essentiel (art. 17 al. 3, 1^{re} phr.). Néanmoins, dans la logique du partage des responsabilités entre Etat et communes voulu par le projet, celui-ci pose une exception au caractère subsidiaire des plans d'affectation cantonaux prévu par la LATeC: les objets d'importance nationale et cantonale feront l'objet d'un plan d'affectation cantonal (art. 17 al. 2, ainsi que la modification proposée de l'art. 21 LATeC). L'exception est justifiée, car elle vise simple-

ment à faire concorder les pouvoirs matériel et formel de décision (cf. é.g. pt 1.2.2.6): l'Etat étant responsable de la protection de ces biotopes (art. 14 al. 1), la règle de l'article 17 al. 2 répond à un besoin avéré d'agir sur l'affectation de terrains déterminés et n'a donc pas pour but de se substituer aux communes dans leurs tâches d'affectation.

Les précisions données à l'article 17 al. 3, 2^e phr., tiennent au fait que l'établissement obligatoire d'un plan cantonal est prévu directement par la loi et que l'intérêt national ou cantonal est d'office reconnu, respectivement par les différentes ordonnances relatives aux inventaires fédéraux et par l'ordonnance du Conseil d'Etat prévue à l'article 10.

A noter que, dans la pratique, le changement par rapport à la situation actuelle ne sera pas si important que cela. Plutôt que de reporter dans leurs plans les indications fournies par l'Etat, comme elles l'ont fait jusqu'à ce jour, les communes tiendront simplement compte des plans cantonaux (art. 15 al. 1), et la règle transitoire de l'article 59 devrait permettre de passer sans grandes difficultés d'un système à l'autre.

- c) Les *accords* de l'article 18c LPN s'ajoutent en principe aux mesures adoptées dans un plan d'affectation. La durée de six ans prévue pour ce type de contrat (art. 18 al. 2), qui correspond à celle ayant cours dans l'agriculture, assure alors une stabilité suffisante à la protection.

Cela étant, les accords peuvent exceptionnellement se révéler suffisants comme mise sous protection formelle pour certains objets, principalement les prairies et pâturages secs (art. 18 al. 3), car les mesures de protection sont alors limitées à de l'entretien courant ou à l'adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole et ne concernent pas vraiment des menaces provenant de tiers. Mais même dans ces cas-là, il est important que les plans soient conformes à la réalité; les communes devront donc tenir compte des accords lors de la prochaine mise à jour de leur plan d'affectation (art. 15 al. 1). En outre, comme on est en présence de restrictions de droit public à la propriété foncière, l'inscription de l'accord au registre foncier (art. 18 al. 3 *in fine*) se justifie (comme c'est d'ailleurs le cas pour les mesures particulières de protection de l'art. 74 al. 4 LATeC); au besoin, la pertinence de cette solution pourra être revue lors de la mise en place du futur cadastre des restrictions de droit public de la propriété foncière, prévu par les articles 16ss LGéo.

- d) Le besoin de procéder par la *voie de la décision* (art. 16 al. 2, 2^e phr. *in fine* et ci-dessus pt 1.2.2.6) peut se faire sentir essentiellement à titre transitoire et dans quelques circonstances particulières: lorsque la situation devrait ou pourrait être réglée par voie d'accord, mais qu'il n'est pas possible de s'entendre avec le propriétaire ou l'exploitant; lorsque la protection d'un biotope n'a pas été effectuée ou se révèle incomplète et qu'un complètement du plan d'affectation n'est pas envisageable à court terme; ou encore lorsque c'est un projet de construction qui met en évidence le besoin de mesures particulières.

L'article 75 LATeC prévoit déjà une procédure de décision de mise sous protection, indépendante des plans d'affectation. Il y est donc simplement renvoyé (art. 19), étant entendu qu'une telle décision peut être prise au besoin dans le contexte d'une autorisation de

construire, y compris le cas échéant en zone à bâtir (en matière de biotopes, cela devrait toutefois être extrêmement rare).

Sous l'angle des compétences, il n'a pas paru souhaitable de déroger à la règle de l'article 75 al. 2 LATeC, qui désigne la DAEC. Certes, la question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas étendre cette compétence aux communes pour les biotopes d'importance locale, puisque ce sont elles qui assument les responsabilités en la matière. Néanmoins, la nécessité de devoir prendre une mesure indépendante se présentera essentiellement hors zone à bâtir, donc dans des cas où une autorisation spéciale de la DAEC prenant en compte l'ensemble des intérêts en présence est nécessaire (cf. art. 136 LATeC). En outre l'article 75 al. 2, 2^e phr., LATeC prévoit expressément que la commune doit être entendue. Il a dès lors paru disproportionné d'introduire spécialement une compétence communale en la matière.

- e) Les instruments mentionnés à l'article 20 al. 1 et 2 (**acquisition** d'un biotope par la collectivité publique et **ordre d'exploitation par un tiers**) sont des moyens de protection cités par le droit fédéral.

La règle de l'alinéa 1 est le pendant, à l'échelon cantonal, de celle posée à l'article 15 LPN. Le droit fédéral autorise expressément les cantons à recourir à l'expropriation (art. 18c al. 4 LPN; cf. ég. ci-dessous commentaire de l'art. 60, pt b), mais celle-ci revêt un caractère vraiment subsidiaire et exceptionnel: la voie de l'accord doit être privilégiée chaque fois qu'elle est possible (art. 18c al. 1 LPN).

Avec l'ordre d'exploitation par un tiers (al. 2), également prévu par la loi fédérale (art. 18c al. 3 LPN), on se rapproche des mesures d'exécution des décisions au sens large; l'adoption de telles mesures nécessite une décision sujette à recours.

Dans l'intervalle qui sépare leur désignation de leur mise sous protection effective, les biotopes dignes de protection doivent pouvoir être sauvegardés **à titre provisoire** (art. 20 al. 3, 1^{er} phr.). Pour les biotopes d'importance nationale, le droit fédéral pose d'ailleurs expressément une telle exigence (art. 29 al. 1 let. a et c OPN). Si une véritable mesure de protection doit être ordonnée **d'urgence**, le projet renvoie à nouveau à l'utilisation des instruments prévus par la législation sur l'aménagement du territoire (mesures de protection provisoires de l'art. 76 LATeC; zones réservées des art. 27 LAT et 90 LATeC); à noter que la protection provisoire peut parfois aller plus loin que la protection qui sera accordée en fin de compte (TA FR *in* RDAF 2003 I 688).

Art. 21 – Dérégations aux mesures de protection

- a) L'article 18 al. 1^{er} LPN admet expressément la possibilité d'atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, tout en précisant que leur auteur doit alors les compenser. Cette disposition, complétée par l'article 14 al. 6 et 7 OPN, a pour effet de soumettre au régime d'une autorisation préalable tous travaux touchant un biotope digne de protection. L'article 21 al. 1 introduit dès lors la possibilité de **dérégations aux mesures de protection**; ces dérogations ne peuvent être accordées que si l'atteinte s'impose à l'endroit prévu et correspond à un intérêt prépondérant (art. 14 al. 6 OPN).

- b) Lorsqu'une atteinte est inévitable, son auteur doit prendre dans tous les cas des mesures compensatoires optimales, qui doivent être fixées dans la dérogation (art. 14 al. 7 OPN). Ces mesures sont de trois ordres, et peuvent être combinées: il faut assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou le remplacement. Le remplacement se distingue de la reconstitution en ce sens que la reconstitution vise à réparer des atteintes provisoires et permet un véritable rétablissement de l'état antérieur, alors que le remplacement a pour fonction de rétablir le bilan écologique par des interventions à un autre endroit que celui où l'atteinte a eu lieu.

Le projet, reprenant la solution d'autres lois cantonales (BE, NE), cite en outre expressément la compensation en argent; celle-ci constitue en fait une forme de remplacement, admissible à titre subsidiaire lorsqu'un remplacement en nature ne peut raisonnablement pas être envisagé et pour autant que les montants en question soient réutilisés pour des buts similaires (cf. art. 50).

A noter que l'obligation d'assurer une reconstitution ou un remplacement (y compris une compensation en argent) existe uniquement dans les cas où une mesure de protection ordinaire est ou serait nécessaire, et qu'il a fallu y déroger (ATF 116 Ib 203, cons. 5h).

- c) En matière de constructions, la compétence pour octroyer des dérogations appartient à l'autorité compétente pour délivrer le permis (cf. art. 147 LATeC), soit généralement le préfet. Ce dernier n'est cependant pas le mieux placé pour évaluer la situation sous l'angle de la protection de la nature; le projet retient dès lors globalement la compétence de l'autorité cantonale compétente en matière de protection de la nature et du paysage, soit la DAEC (art. 21 al. 3). Comme c'est elle qui prononce la plupart des mesures de protection relatives aux biotopes, la solution est logique et se situe dans la ligne de celle qui prévaut pour l'adoption de mesures indépendantes (cf. art. 19 et le commentaire y relatif). Un régime spécial est toutefois prévu pour certains biotopes d'importance locale: l'article 23 al. 3 attribue en effet aux communes la compétence de délivrer des dérogations pour les principaux biotopes d'importance locale, soit les haies et autres boisements hors-forêt.

2.3 Chapitre 3 – Autres domaines de protection

Art. 22 et 23 – Biotopes particuliers

- a) La protection de la **végétation des rives** est un cas particulier de protection des biotopes traité de manière spéciale par le droit fédéral. La LPN contient une clause protectrice à effet direct (art. 21 al. 1 LPN, interdiction d'essarter) dont la violation est sanctionnée expressément sur le plan pénal (art. 24 let. b LPN), mais qui est relativisée par la possibilité pour l'autorité cantonale d'octroyer des dérogations à des conditions strictes (art. 22 al. 2 LPN; cf. à ce sujet ATF 130 II 313/JdT 2005 I 706, cons. 3.4 et 3.5) et en appliquant les règles de l'article 18 al. 1^{er} LPN sur les mesures compensatoires (TA FR *in* RDAF 2000 I 359). Cette clause protectrice est en outre complétée par un mandat aux cantons de veiller à une végétation suffisante sur les rives (art. 21 al. 2 LPN), mandat qui a pour objectif une revitalisation des rives.

La notion de végétation des rives est une notion de droit fédéral. Le Tribunal fédéral se fonde, pour définir le périmètre dans lequel se trouve la végétation riveraine, sur le critère de la zone de fluctuation du niveau des eaux, mais sans tenir compte des crues inhabituelles (ATF 110 Ib 117).

L'article 22 se contente de rappeler l'existence du droit fédéral et de le mettre en œuvre: l'autorisation d'essarter sera dans tous les cas délivrée par l'autorité cantonale (renvoi de l'al. 2, 2^e phr. à l'article 21 al. 3); quant aux mesures de revitalisation, à définir par le Conseil d'Etat (al. 3), elles vont de l'extension de la végétation sur les biens-fonds de l'Etat à l'obligation de ménager la végétation au maximum lors des travaux d'entretien des rives ou même de prendre des mesures positives lors d'interventions particulières.

- b) Les **boisements hors-forêt**, terme générique qui recouvre les haies, bosquets, cordons boisés, alignements d'arbres et arbres isolés, constituent des milieux naturels importants pour nombre d'espèces animales et végétales (les haies et bosquets sont cités aussi bien à l'art. 18 al. 1^{bis} qu'à l'art. 18b al. 2 LPN) ainsi que des éléments caractéristiques et structurants du paysage. En tant que biotopes, ils ne sont pas protégés directement par le droit fédéral (sous réserve de la norme pénale relative aux haies posée à l'art. 18 LChP) et il incombe si nécessaire aux cantons d'organiser leur désignation pour assurer leur protection.

S'agissant d'objets d'importance en principe locale, une telle désignation devrait se faire logiquement à l'échelon communal. Néanmoins, le projet part de l'idée qu'une protection plus générale, sous la forme d'une interdiction d'abattage directement applicable, est nécessaire pour éviter les destructions intempestives (art. 23 al. 1). Une telle interdiction constitue du droit cantonal indépendant et va, de manière admissible selon le Tribunal fédéral (ATF 133 II 220, cons. 2.3 et 2.7), plus loin que le droit fédéral. Sa portée est cependant précisée: d'une part, elle ne concerne que les objets remplissant les conditions cumulatives fixées (adaptation aux conditions locales + intérêt écologique ou paysager); et, d'autre part, elle s'applique uniquement hors zone à bâtir.

Les modalités particulières de la protection ainsi que les mesures à prendre au sujet des objets sis dans la zone à bâtir restent, quant à elles, de la compétence communale (art. 23 al. 2, 1^{re} phr.). Les boisements hors-forêt font cependant encore l'objet de deux règles spéciales:

- Le projet prévoit une exception à la règle selon laquelle l'entretien des biotopes protégés incombe aux collectivités publiques, en chargeant les propriétaires de cet entretien (art. 23 al. 2, 2^e phr.; voir ég. pt 1.2.2.5).
- Il prévoit également que les éventuelles dérogations sont délivrées par les communes et non par l'autorité cantonale (art. 23 al. 3, 2^e phr.); mais il s'agit bien entendu de décisions sujettes à recours, y compris de la part des organisations de protection de la nature (cf. art. 55 ss).

Art. 24 à 26 – Compensation écologique

En complément des développements figurant sous pt 1.2.3.1, on peut relever les éléments suivants:

- a) La notion de «compensation écologique» a **diverses significations**.

Dans le langage courant, elle désigne parfois les mesures compensatoires (reconstitution ou remplacement) de l'article 18 al. 1^{er} LPN, mais cette acception est clairement abusive.

Elle désigne aussi des mesures prises en application de la législation sur l'agriculture, que ce soit dans le domaine des paiements directs généraux (l'une des prestations écologiques requises pour le versement de ces paiements est l'existence d'une part équitable de surfaces de compensation écologique, de l'ordre de 7% de la surface agricole utile), dans celui des paiements directs écologiques (contributions pour les compensations écologiques supplémentaires) ou dans les contributions à la qualité écologique fondées sur l'OQE (surfaces de compensation d'une qualité biologique particulière et mise en réseau de surfaces de compensation).

Elle désigne enfin les mesures relevant de l'article 18b al. 2 LPN, qui ont notamment pour but de relier des biotopes isolés entre eux, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, d'intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage (cf. art. 1 al. 2 let. b et 24 al. 1, lequel reprend le contenu de l'art. 15 OPN).

- b) Le projet ne traite que de la **compensation écologique fondée sur la LPN**. Historiquement, c'est celle qui est apparue en premier lieu. Mais la compensation écologique prévue par la législation sur l'agriculture, dont la mise en œuvre relève de la législation cantonale sur l'agriculture, a depuis clairement pris le pas sur la compensation écologique selon la LPN, et cette dernière revêt actuellement un caractère plutôt complémentaire.
- c) Ce caractère complémentaire est évident dès lors que les mesures de compensation concernent la **surface agricole** (art. 25). Sur cette surface, l'Etat favorise l'adoption de telles mesures (art. 25 al. 2), en principe sur la base de contrats (art. 25 al. 3), comme c'est déjà le cas dans le domaine de l'agriculture. Il subventionne aussi ces mesures (art. 43 al. 1 let. d et e); mais, comme les prestations déjà subventionnées par la Confédération dans le cadre de la législation sur l'agriculture ne doivent pas être subventionnées une deuxième fois sur la base de la législation sur la protection de la nature, ce sont bien des prestations nouvelles (let. d) ou non subventionnées par l'agriculture (let. e) qui sont concernées par le soutien prévu à l'article 43 al. 1.
- d) Les mesures de compensation **hors zone agricole** relèvent des communes (art. 26 al. 1). A noter que le plan directeur ne fait pas de la «nature en ville» une priorité d'action, et que la promotion des milieux de vie dans les localités est laissée à l'initiative des communes ou des privés. Mais un subventionnement des mesures communales reste possible (art. 43 al. 1 let. f).

Art. 27 à 32 – Espèces

En complément des développements figurant sous pt 1.2.3.2, on peut relever les éléments suivants:

- a) La protection des espèces relevant de la LPN concerne en principe les espèces végétales et, pour les animaux,

les *espèces non couvertes par les législations sur la chasse et la pêche* (invertébrés, amphibiens, reptiles et, parmi les mammifères, les chiroptères, les insectivores et la plupart des rongeurs). Mais la LPN a dans ce domaine une fonction transversale et supplétive; la pratique devrait dès lors tendre à une application conjointe et coordonnée plutôt que concurrente des diverses lois existantes chaque fois que cela est possible (cf. art. 27 al. 3).

- b) Le droit fédéral désigne un certain nombre d'*espèces protégées* pour lesquelles il prévoit des *mesures d'interdiction* (art. 20 al. 1 LPN; art. 20 al. 1 et 2 OPN). Ces mesures d'interdictions (interdictions de cueillette, de destructions, etc.) sont directement applicables et ne nécessitent guère de précisions complémentaires dans le projet (cf. art. 27 al. 1). Néanmoins, le droit fédéral charge aussi les cantons de régler à leur échelon la protection d'autres espèces déterminées (art. 20 al. 4 OPN) et leur laisse la possibilité d'édicter en outre des interdictions complémentaires pour d'autres espèces (art. 20 al. 2 LPN). Le projet charge le Conseil d'Etat de désigner les espèces concernées et l'étendue des interdictions qui les concernent (art. 28 al. 1; cf. actuellement l'arrêté de 1973 concernant la protection de la faune et de la flore fribourgeoise, qui devra être entièrement révisé), mais laisse aussi aux communes la possibilité d'instituer des protections particulières à l'échelon local (art. 28 al. 3). Les critères justifiant une protection cantonale ou locale ne doivent pas nécessairement correspondre à ceux de l'article 20 al. 1 LPN; il est ainsi possible de protéger des espèces non seulement pour leur rareté, mais aussi pour leur beauté ou d'autres caractéristiques.
- c) Les interdictions posées par le droit fédéral ne sont pas absolues, et l'article 22 al. 1 LPN laisse aux cantons le soin de délivrer les *dérogations* possibles (cf. ég. art. 20 al. 3 OPN). Le projet règle cette question à l'article 29 al. 1 et 2, y compris pour les dérogations aux interdictions posées par le droit cantonal ou communal. Il complète en outre le droit fédéral en étendant la possibilité de subordonner l'octroi d'une dérogation à des mesures de remplacement (art. 29 al. 3), reprenant ainsi pour les espèces la règle de l'article 18 al. 1^{er} LPN qui s'applique aux biotopes.
- d) Le fait qu'il y ait des espèces protégées ne signifie pas que les *espèces non protégées* sont dénuées de toute protection.

L'article 19 LPN impose une autorisation cantonale pour la récolte ou la capture à des fins lucratives d'espèces sauvages, et le projet charge le Conseil d'Etat de désigner les organes compétents (art. 29 al. 4).

Mais il y a également l'article 699 CC: celui-ci permet à chacun d'accéder aux forêts et pâturages pour la cueillette de baies et champignons, tout en réservant les défenses spéciales prévues par le droit public cantonal. La jurisprudence a précisé que ces défenses spéciales devaient répondre à un intérêt public prépondérant, être proportionnées et ne pas affecter la substance du droit d'accès prévu par l'article 699 CC (ATF 122 I 70 / JdT 1997 I 392, cons. 5); elle cite comme exemple de telles mesures les limitations de quantité, l'interdiction de cueillettes organisées ou de l'utilisation de certains instruments, la désignation de zones interdites ou la fixation de temps interdits (ATF 109 Ia 76 / JdT 1985 I 48, cons. 3c), toutes mesures

que l'on retrouve p. ex. à l'article 14 de la Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. L'article 28 al. 2 du projet donne une base légale expresse à ce type de mesures, qui peuvent être prises non seulement pour que le prélèvement de spécimens de ces espèces soit compatible avec leur maintien dans un état de conservation favorable, mais aussi pour des motifs de protection allant au-delà de l'espèce concernée (p. ex., pour éviter le piétinement du sol lié à un ramassage intensif).

- e) Si le droit fédéral prévoit plutôt pour la protection des espèces un régime d'interdictions et d'autorisations, la pratique cantonale utilise aussi largement les *actions positives de sauvegarde* (sauvetage annuel des batraciens, aménagement d'installations pour des colonies de chauves-souris, déplacements de fourmilères, etc.). Le projet donne une base légale à l'organisation de telles actions (art. 30 al. 1 et 2), avec également la possibilité d'un subventionnement (art. 43 al. 1 let. h). Par ailleurs, l'expérience montre qu'il est parfois nécessaire d'imposer des actions ponctuelles de sauvegarde, comme le retardement de certains travaux; le projet ne prévoit cependant de telles mesures qu'à titre subsidiaire et privilégie la solution d'un accord avec les personnes concernées (art. 30 al. 3).
- f) En complément des articles 18 al. 3 LPN et 21 OPN, l'article 31 prévoit un régime d'autorisation pour la *réintroduction d'espèces* ne se trouvant plus sur le territoire cantonal (mais que l'on trouve encore ailleurs en Suisse); les critères posés à l'article 31 al. 2 sont repris et adaptés de l'article 21 OPN (lequel traite de la réintroduction d'espèces ne se trouvant plus à l'état sauvage en Suisse). Un subventionnement de l'Etat est également possible (art. 43 al. 1 let. h). A noter que ces dispositions de droit fédéral et cantonal s'appliquent aux seules espèces relevant de la LPN et non à celles qui, comme l'ours p. ex., sont soumises aux législations sur la chasse et la pêche et pour lesquelles il existe des règles particulières.
- g) Les questions liées aux *espèces étrangères* sont traitées à l'article 32. On n'est plus dans le domaine de la reconstitution de la faune et de la flore indigènes, mais dans celui de l'introduction d'espèces n'ayant jamais vécu sur le territoire suisse ou dans une région particulière de celui-ci.

L'introduction volontaire de telles espèces est régie par l'article 23 LPN. Cet article ne prévoit pas une interdiction absolue, mais un régime d'autorisation du Conseil fédéral qui ne laisse aucune place à des dispositions cantonales complémentaires (cf. art. 32 al. 1).

La question de la *lutte contre les espèces envahissantes* n'est pas traitée dans la LPN. Les bases légales fédérales y relatives sont éparées dans les législations sur la protection de l'environnement, sur l'agriculture ou sur la chasse et la pêche, et les problèmes engendrés sont transversaux: pertes économiques dans l'agriculture, dangers pour la santé publique (allergies causées par l'ambrosie ou la berce du caucase, p. ex.), érosion des berges, etc. On est donc clairement en présence d'une tâche multisectorielle impliquant plusieurs Directions, qui est gérée actuellement par une collaboration entre le BPNP, le Service du médecin cantonal ou encore le Service phytosanitaire de l'IAG. Les grandes lignes de la politique retenue jusqu'à ce jour par le Conseil

d'Etat ont été développées dans les réponses données à deux interventions parlementaires récentes sur le sujet (Question Weber-Gobet, Plantes exotiques à problème dans le canton de Fribourg: une menace pour la nature et la santé, *BGC* 2005 p. 1667 ss; et Question Boschung, Stratégie contre les néophytes, *BGC* 2011 p. 1068 ss). Cela étant, l'édiction de bases légales sur le sujet permettra au Conseil d'Etat de réagir plus facilement en fonction des problèmes à venir. Et comme, parmi ceux-ci, l'atteinte à la biodiversité occupe une place importante (les espèces exotiques envahissantes sont considérées comme la deuxième cause d'appauvrissement de la diversité biologique, juste après la destruction des habitats naturels, et l'art. 8 let. h de la Convention de Rio confirme la nécessité de lutter contre ces espèces), il se justifie d'en traiter dans le projet (art. 32 al. 2).

- h) A noter enfin que la question de la mise en danger d'espèces dans le contexte de la lutte contre les ravageurs, qui est mentionnée à l'article 18 al. 2 LPN, relève actuellement de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (art. 28 ss LPE et ORRChim).

Art. 33 à 36 – Paysages et géotopes

En complément des développements figurant sous pt 1.2.3.3, on peut relever les éléments suivants:

a) Protection des géotopes

- Le projet utilise la notion générique de «géotope», comprise comme une portion de la géosphère délimitée dans l'espace et d'une importance géologique, géomorphologique ou géoécologique particulière (p. ex., formations karstiques, lapiés, blocs erratiques, gouffres, grottes, abris sous roche et cavernes, moraines, polis et marmites glaciaires, dolines, falaises, sites fossilifères), et renonce dès lors à parler de «sites naturels».
- En tant que témoins importants de l'histoire de la Terre, donnant notamment un aperçu sur l'évolution du paysage et du climat, les géotopes caractéristiques sont à conserver pour la postérité; ils doivent dès lors être protégés des actions qui portent préjudice à leur contenu, leur structure, leur forme ou leur future évolution naturelle (Rapport stratégique du Groupe de travail pour la protection des géotopes de l'ASSN, Strasser et al., 1995).
- Le projet consacre ce principe (art. 33 al. 1) et prévoit en conséquence l'établissement d'un inventaire cantonal ainsi que l'adoption, à l'intention des communes, de principes généraux de protection pour les différentes catégories de géotopes (art. 34 al. 2). A noter que l'établissement de l'inventaire sera largement facilitée par les documents existants: Liste des géotopes géologiques d'importance cantonale (Berger, 1995), Inventaire des blocs erratiques du canton de Fribourg (Bollin, 1998), Inventaire des géotopes géomorphologiques du canton de Fribourg (Grangirard, 1999), Liste des géotopes d'importance nationale établie par le Groupe de travail pour la protection des géotopes de l'ASSN en 1999 et révisée depuis (Berger et al., 2007), Inventaire spéléologique fribourgeois (Spéléo Club des Préalpes fribourgeoises, mise à jour annuelle).
- Les mesures de protection relatives aux géotopes que les communes seront appelées à prendre concerneront des objets directement menacés et présen-

tant un intérêt vraiment particulier; elles seront la plupart du temps des mesures passives, telles que des limitations d'accès, la prohibition de certaines activités ou l'interdiction de remblaiement.

b) Protection, gestion ou aménagement des paysages

- La Confédération a désigné des sites d'importance nationale dans l'IFP, Fribourg étant concerné par 6 des 162 objets qui y figurent (Rive Sud du lac de Neuchâtel, Mont Vully, gorges de la Singine, Vanil Noir, Breccaschlund et Dent de Corjon). Cet inventaire doit être complété à l'échelon cantonal (art. 34 al. 1), et une politique paysagère doit être définie par le Conseil d'Etat (art. 34 al. 2), avant d'être concrétisée à l'échelon communal ou intercommunal (art. 35).
- Ainsi, le rôle de l'Etat en la matière est considérablement renforcé, ce qui est logique si l'on considère que les paysages suivent rarement les frontières communales. Il ne va cependant pas jusqu'à reprendre dans ce domaine les principes qui valent pour les biotopes: l'adoption des mesures concrètes relève des plans d'aménagement local, conformément à ce qui est déjà prévu dans la législation sur l'aménagement du territoire (cf. art. 41 al. 1, 59 al. 2 let. b et 72 al. 1 et 2 LATEC). L'usage généralisé du plan d'affectation cantonal pour les objets d'importance nationale ou cantonale n'est donc pas de mise ici.
- Selon la Convention de Florence, un paysage est «une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations» (art. 1 let. a). La Convention n'a pas uniquement pour objet de promouvoir la protection (au sens de conservation et maintien des aspects significatifs ou caractéristiques) des paysages, elle veut aussi, dans certains cas, promouvoir leur gestion («actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales») ou leur aménagement («actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages»). Le projet reprend cette distinction en prévoyant la protection des paysages revêtant un intérêt particulier (art. 33 al. 1), et la gestion ou l'aménagement des autres paysages (art. 33 al. 2; cf. ég. art. 34 al. 2); leur reconnaissance comme des «éléments importants de la qualité de vie des populations» est reprise directement du préambule de la Convention.

- c) **Constitution d'une réserve naturelle:** l'Etat a encore la possibilité de constituer des réserves naturelles dans une perspective d'ensemble (art. 36). Cette dernière possibilité fournit une base légale expresse à la pratique actuelle (cf. le règlement concernant la réserve naturelle du lac de Pérolles ou le règlement concernant la protection de la réserve du Vanil-Noir, RSF 721.2.31 et 721.2.51).

Art. 37 et 38 – Curiosités naturelles mobilières

En complément des développements figurant sous pt 1.2.3.4, on peut signaler les changements apportés

par les articles 37 et 38 par rapport à l'article 313 LACC qu'ils remplacent:

- a) la **récolte à des fins commerciales** de curiosités naturelles est soumise à autorisation, comme c'est p. ex. le cas dans le canton du Valais (art. 37 al. 1);
- b) la **découverte de curiosités pouvant présenter un intérêt scientifique** est soumise à un régime analogue à celui qui existe en matière de biens culturels (annonce obligatoire pour le découvreur et possibilité de prendre des mesures provisoires pour l'autorité, art. 37 al. 2 et 3);
- c) les règles relatives au **sort des objets offrant un intérêt scientifique** (art. 38) sont adaptées à la dernière modification de l'article 724 CC (l'intérêt scientifique n'a plus besoin d'être «considérable») et développées. En particulier, la question de l'abandon de ces objets lorsque l'intégration dans les collections du Musée d'histoire naturelle ne paraît pas adaptée est réglée directement. La remise à des institutions à but culturel ou scientifique peut d'ailleurs permettre des collaborations bienvenues. A noter enfin que, lorsque cet abandon est fait en faveur du découvreur, la doctrine admet qu'il remplace l'indemnité à laquelle le découvreur a en principe droit.

2.4 Chapitre 4 – Parcs naturels et connaissance de la nature

Le chapitre 4 regroupe la mise en œuvre de la récente modification de la LPN relative aux parcs et les dispositions d'exécution de l'article 73 al. 3 Cst. cant. sur la connaissance de la nature.

Art. 39 et 40 – Parcs d'importance nationale

En complément des développements figurant sous pt 1.2.4.1 (cf. ég. ci-dessous pt 2.5, commentaire de l'art. 45), on peut relever les éléments suivants:

- a) Il appartiendra au Conseil d'Etat de désigner, dans le cadre de son autonomie organisationnelle, les **autorités cantonales en charge des parcs** (Direction et unité administrative; cf. art. 5 al. 1 let. b), ce qui nécessitera notamment une adaptation de l'OADir. Même si les aspects liés à l'agriculture et à la sylviculture, à la promotion économique, au tourisme et à la politique régionale peuvent revêtir une importance considérable, il est probable que la DAEC et le BPNP seront désignés en raison de la priorité des aspects liés à la protection de la nature et du paysage.
- b) Dans sa réponse à la motion Galley/Thürler (BGC 2008 p. 519), le Conseil d'Etat a relevé que toutes les régions du canton ne sont pas en mesure de répondre aux critères naturels nécessaires et que le nombre de parcs potentiels dans le canton est limité. Il est donc vraisemblable que, en dehors des deux parcs en voie de constitution (Gruyère Pays-d'Enhaut et Gantrisch), il n'y aura **pas d'autres projets** ces prochaines années.
- c) Les tâches attribuées au canton par le droit fédéral comprennent en première ligne le soutien, y compris financier, des initiatives régionales (art. 39 al. 1), ainsi que des tâches de contrôle et de relais par rapport aux exigences de la Confédération (art. 39 al. 2). Parmi ces dernières, l'**adaptation du plan directeur cantonal** (art. 39 al. 2, 1^{re} phr.) doit permettre de garantir l'existence territoriale du parc à long terme (art. 23j

al. 1 let. a LPN et art. 27 al. 1 OParcs); cette adaptation, adoptée par le Conseil d'Etat le 3 mai 2011, doit encore obtenir l'approbation de la Confédération. Le contrôle du respect des conditions pour **l'octroi du label «Parc»** (cf. art. 23j al. 1, phr. intr. LPN et art. 8 al. 4 OParcs) a à ce jour exigé l'examen des deux chartes relatives aux projets de parc en cours. Puis le dépôt des dossiers auprès de l'OFEV, y compris les demandes d'aide financière globale qui font l'objet de conventions-programmes (cf. art. 23k al. 1 LPN et art. 3 ss OParcs), a été effectué principalement par les cantons-pilotes, soit Vaud et Berne.

- d) La législation fédérale n'est pas très bavarde sur la possibilité de **parcs intercantonaux** (cf. cependant art. 3 al. 2 et 8 al. 3 OParcs). Cela étant, les deux projets fribourgeois sont intercantonaux, et la coordination avec les autres cantons concernés est alors indispensable (art. 39 al. 3). Ainsi, comme l'a relevé le député Thürler lors de la prise en considération de la motion, «les deux projets fribourgeois vont permettre ... de constituer des exemples de politique régionale novatrice par leurs aspects intercantonaux et interrégionaux» (BGC 2008 p. 443 s.).
- e) La politique des parcs repose notamment sur la libre adhésion des acteurs locaux et sur un processus démocratique bénéficiant d'une large assise régionale. De ce fait, le droit fédéral souligne l'importance d'une **participation adéquate des communes concernées de leur population** au processus et charge les cantons de veiller à l'effectivité de cette participation (art. 23i al. 2 LPN), laquelle constitue d'ailleurs un critère pour l'octroi de l'aide fédérale si l'on en croit le commentaire de l'OParcs. L'article 40 fixe dès lors, en s'inspirant des solutions vaudoise et bernoise, les conditions de cette participation qui passe en grande partie par le rôle que les communes, en particulier leur organe législatif, jouent dans le domaine (al. 1 et 2); d'autres formes de participation populaire sont cependant envisageables (al. 3), la possibilité d'une participation des entreprises, milieux et organisations intéressés de la région étant d'ailleurs requise par l'article 25 al. 3 let. b OParcs.

Art. 41 – Connaissance de la nature

En complément des développements figurant sous pt 1.2.4.2, on peut relever les éléments suivants:

- a) L'encouragement de la connaissance de la nature est déjà largement mis en pratique actuellement. Selon l'article 41 LICE, le Musée d'histoire naturelle a notamment pour but «d'offrir au public la possibilité de connaître la nature, en particulier le patrimoine naturel cantonal, à la lumière des sciences naturelles» (let. a) et «d'offrir aux élèves et aux étudiants, aux membres du corps enseignant de tous les degrés et aux chercheurs des possibilités particulières d'information et de recherche» (let. b). Il faut y ajouter d'autres aspects, comme l'insertion du thème «Nature et paysage» dans le guichet cartographique ou le soutien à différents sentiers-nature, les activités d'information du BPNP et d'autres organes comme le Jardin botanique ou l'IAG, ainsi que de nombreuses actions dans le contexte de l'enseignement des sciences naturelles (cf. p. ex. centre Naturécole des Gurles inauguré en septembre 2007, projet de plantation de haies par les écoliers fribourgeois, etc.).

- b) S'agissant plus particulièrement de l'enseignement des sciences naturelles, on peut relever notamment le dispositif établi par la Haute école pédagogique pour l'enseignement de la connaissance de l'environnement, ainsi que deux actions exemplaires de la Stratégie cantonale «Développement durable» déjà citée: le Groupe de promotion «Développement durable» pour la scolarité obligatoire (action 5.1) et la Plate-forme éducation, formation et recherche en développement durable (action 5.6).

2.5 Chapitre 5 – Subventionnement et financement

Lors de la consultation qui a eu lieu au début de l'année 2010, les dispositions relatives au subventionnement ont été sévèrement critiquées, avec principalement la demande d'un soutien de l'Etat qui soit garanti. Cette garantie ne peut cependant être offerte de manière générale. Le subventionnement de la protection de la nature et du paysage comprend, on l'a vu, une part fédérale découlant des conventions-programmes ainsi qu'une part cantonale, actuellement décidée dans le cadre du budget annuel mais qui devrait faire ultérieurement l'objet d'un crédit d'engagement pluriannuel (cf. art. 49). Dès lors, hormis le cas de l'article 46 al. 3, le projet ne peut garantir un subventionnement allant au-delà des montants à disposition; mais il pose clairement le principe selon lequel les mesures qui correspondent aux priorités d'action définies dans le plan directeur et dans les conventions-programmes sont prioritaires (art. 42 al. 2).

Cela étant, les dispositions relatives au subventionnement ont été largement revues de manière à les rendre plus claires et plus transparentes et à éviter les redondances. Elles ont ainsi été entièrement regroupées dans le chapitre 5 et leur formulation a été simplifiée.

En complément des développements figurant sous pt 1.2.5 (cf. ég. pt 1.3.2), on peut encore relever les éléments suivants:

Art. 43 – Prestations subventionnables

- a) L'article 43 al. 1 donne la *liste des tâches et prestations subventionnables*, en faisant systématiquement le lien avec les dispositions de fond relatives à ces tâches et prestations.
- b) La plupart d'entre elles correspondent à des activités qui sont déjà actuellement au bénéfice de subventions. Seules doivent dès lors être considérées comme *nouvelles trois catégories de subventions*, qui toutes concernent des tâches attribuées par le projet aux communes et dont l'introduction a été demandée avec insistance lors de la consultation: établissement des inventaires préalables de biotopes (let. a), exécution des mesures de protection relatives aux biotopes d'importance locale (let. c) et mesures de compensation écologique prises en dehors de la zone agricole (let. f).
- c) La lettre j contient une *clause générale de subventionnement* permettant de faire face à des situations qui ne sont pas couvertes par les autres dispositions. Sont par exemple visées les activités de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, pour autant qu'elles soient motivées par des raisons liées directement à la protection de la nature (impact sur la biodiversité), ainsi que les activités de mise en valeur d'objets protégés, dans la mesure où elles ne seraient pas couvertes par les activités d'information et de sensibilisation

mentionnées à la lettre i. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un nouveau type de subvention, mais d'une catégorie souple tenant compte de la diversité des situations existant dans le domaine de la protection de la nature. Pour compenser cette souplesse et les risques qui y sont liés, la réglementation d'exécution prévoira que la décision de subventionnement sera prise à l'échelon de la Direction et non du service, quel que soit le montant concerné.

Art. 44 – Bénéficiaires des subventions

Comme le précise l'alinéa 2, les bénéficiaires des subventions ressortent généralement soit directement de la désignation des prestations subventionnables (cf. p. ex. art. 43 al. 1 let. d ou art. 45 al. 3), soit des dispositions de fond relatives aux tâches et prestations (cf. p. ex. art. 43 al. 1 let. a en relation avec l'art. 9). Dans les autres cas, il importe d'avoir une définition large du cercle des bénéficiaires, afin de recouvrir les différents cas de figure envisageables (al. 1).

Art. 45 – Subventionnement des parcs, règles particulières

Le subventionnement des parcs est un peu particulier (cf. ég. pt 1.2.4.1 et 1.3.2.2):

- a) Dans le système des conventions-programmes, c'est en théorie le canton qui devrait être subventionné par la Confédération, avec toute latitude pour redistribuer les montants obtenus sur la base de ses propres règles de subventionnement. Toutefois, en pratique, pour les parcs, les conventions-programmes ne pourront être conclues que projet par projet, et les montants reçus ne pourront être que redistribués par le canton à l'organe responsable du parc; l'alinéa 1 est formulé de manière à faire ressortir cet aspect, même si, en pratique, le subventionnement fédéral des deux parcs qui concernent Fribourg transitera en réalité par les deux cantons partenaires (VD et BE).
- b) L'octroi d'un subventionnement cantonal propre est une condition nécessaire pour obtenir les subventions fédérales. Les conditions fixées à l'alinéa 2 pour ce subventionnement ne vont pas préteriter les projets existants. En effet, les phases préparatoires antérieures à la création proprement dite, qui ne sont pas non plus subventionnées par la Confédération, sont achevées pour eux. En outre, la participation financière des communes est déjà requise par le droit fédéral (cf. art. 2 al. 2 OParcs).
- c) Le compte rendu de l'utilisation des aides fédérales est exigé par les articles 6 OParcs et 11 OPN; il semble logique que ce compte rendu soit établi par l'organe responsable du parc et qu'il englobe également l'aide cantonale (al. 3).

Art. 46 et 47 – Autres aspects relatifs aux subventions

- a) Conformément à ce qu'autorise l'article 13 al. 2 LSub, les autres aspects relatifs aux subventions sont renvoyés à une *ordonnance du Conseil d'Etat*, afin de garantir une certaine flexibilité (art. 46 al. 1 et 47 al. 1).
- b) Le projet donne toutefois des précisions générales sur les bases et modalités de calcul des subventions (art. 46 al. 2).

- c) Il prévoit en outre (art. 46 al. 3) une **indemnisation à 100%** des dépenses subventionnables ou des pertes de rendement résultant pour un propriétaire privé ou un exploitant de l'exécution des mesures de protection des biotopes d'importance nationale et cantonale. Il déroge ainsi au principe général posé à l'article 23 al. 1 LSub, qui limite d'ordinaire le subventionnement d'un objet à 80% des dépenses subventionnables. Mais l'article 18c al. 2 LPN prévoit expressément, pour les propriétaires et exploitants qui limitent leur exploitation ou assurent une prestation sans avantage lucratif correspondant, l'octroi d'une «juste indemnité», et non d'une subvention couvrant partiellement les frais. En outre, comme la responsabilité des mesures de protection appartient clairement à l'Etat, on est dans ce domaine à la frontière entre le subventionnement et la rétribution de prestations. Une indemnisation complète paraît dès lors logique lorsque ce sont des personnes privées qui assument l'exécution de ces mesures.
- d) En ce qui concerne la procédure, l'article 28 al. 1 let. b LSub subordonne l'octroi de toute subvention à une demande écrite du requérant; la précision donnée à l'article 47 al. 1, 2^e phr. constitue dès lors une simplification pour ce dernier.

Art. 49 – Crédits d'engagement

Comme c'est également le cas dans le domaine de la protection des biens culturels, le projet consacre la solution du **crédit d'engagement pluriannuel** pour l'obtention des montants nécessaires aux activités de protection de la nature; la durée de ce crédit correspond logiquement à celle des conventions-programmes signées avec la Confédération.

Cette solution simplifie les reports d'une année à l'autre des crédits reçus de la Confédération par le biais des conventions-programmes. Elle a en outre et surtout le mérite de régler le problème sur une certaine durée, ce qui est fondamental dans le domaine de la protection de la nature où les **engagements à moyen et à long terme sont essentiels**: l'abandon même momentanément d'une mesure pour des raisons économiques peut anéantir les investissements consentis durant des années (cf. à ce sujet pt 2.1.f). La présentation simultanée au Grand Conseil du programme pluriannuel de mise en œuvre prévu par l'article 4 constituera l'appui nécessaire au projet de décret (al. 3).

Art. 50 – Affectation des montants compensatoires

La perception de montants compensatoires pour des atteintes aux biotopes ou à la nature en général n'est possible que si ces montants sont effectivement affectés à des mesures dans le même domaine. Ces montants ne sont donc pas utilisables à des fins étrangères à la protection de la nature, et doivent être utilisés pour financer des activités qui ne sont pas susceptibles de l'être avec les moyens ordinaires: la règle vaut aussi bien pour l'Etat (al. 1) que pour les communes (al. 2).

L'alinéa 1 parle de «projets d'envergure»; le cas échéant, si les montants compensatoires ne sont pas suffisants pour financer le projet en question, ils pourront, si les circonstances le justifient vraiment, être complétés par l'affectation de moyens additionnels. La réglementation d'exécution précisera le type de projets envisageables (p. ex., acquisition de droits réels sur des terrains en vue de leur affectation à des fins de protection de la nature).

2.6 Chapitre 6 – Contrôle de la mise en œuvre et protection juridique

Art. 51 et 52 – Surveillance

En complément des éléments figurant sous pt 1.2.6.2, on peut relever les éléments suivants:

- a) Si la LPN ne contient aucune disposition sur la surveillance de la protection de la nature, l'OPN exige, depuis la modification de 2000, que la protection des biotopes soit assurée notamment par une surveillance assurant à long terme l'objectif de la protection (art. 14 al. 2 let. b OPN).
- b) En ce qui concerne l'attribution des tâches de police de la protection de la nature (art. 51 al. 2), le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de relever, dans sa réponse à la motion populaire Riedo et consorts demandant une diminution des coûts dans la surveillance de la chasse (*BGC* 2008 p. 522), que ces coûts couvriraient également des prestations en matière de protection de la nature (prévention de la destruction de biotopes, contrôle de la cueillette des champignons et des plantes, surveillance de l'interdiction de capturer reptiles et batraciens, de ramasser les escargots, etc.). L'OSurv devra être révisée pour mieux tenir compte de ces aspects. Quant au statut et aux pouvoirs du personnel de surveillance auxquels l'article 51 al. 2, 2^e phr., fait référence, ils sont régis par les articles 42 ss LCha: qualité de fonctionnaire de la police judiciaire, prestation de serment, obligation de dénoncer les infractions, habilitation à recourir à des mesures de contrainte, etc.
- c) L'octroi de tâches de surveillance à des tiers constitue également une solution (cf. art. 51 al. 3), avec notamment la désignation d'**auxiliaires**, qui sont souvent en grande partie bénévoles. Les critiques émises à l'égard de ces auxiliaires dans le contexte de la chasse par la motion populaire précitée ne sont pas justifiées (cf. la réponse du Conseil d'Etat sur ce point, *BGC* 2008 p. 523). Ce système apporte aux gardes-faune une aide en principe non rémunérée dans l'exercice de leurs nombreuses missions et, dans la mesure où il est clairement réglementé (cf. actuellement, pour la protection de la nature, le règlement concernant les surveillants volontaires de la réserve naturelle du Vanil Noir, RSF 721.2.512), ne soulève pas de problèmes particuliers.

Art. 53 – Rétablissement de l'état conforme au droit

En complément des éléments figurant sous pt 1.2.6.3, on peut relever les éléments suivants:

- a) Comme les mesures de reconstitution et de remplacement prévues à l'article 21 al. 2, la remise en état permet de compenser des atteintes à des objets protégés. Elle s'en différencie toutefois par le fait que ces atteintes sont contraires au droit et ne résultent pas d'une dérogation accordée par l'autorité. La remise en état est donc une forme d'exécution forcée des rapports de droit administratif. En soi, elle peut déjà être prononcée dans bien des cas sur la base des dispositions existantes (à l'échelon fédéral, cf. art. 24e LPN; à l'échelon cantonal, cf. art. 167 al. 3 et 4 LATeC qui peuvent s'appliquer aux atteintes résultant de constructions). Mais **l'adoption d'une disposition spécifique** se justifie afin de couvrir clairement l'ensemble des situations envisageables, qu'elles soient couvertes par le droit fé-

déral ou le droit cantonal et qu'elles relèvent ou non du domaine des constructions.

- b) Le seul fait que l'on soit en présence d'une situation illégale ne signifie pas dans tous les cas que la remise en état doit être prononcée: il faut d'abord vérifier si la situation peut être régularisée (possibilité de délivrer *a posteriori* une dérogation à une mesure de protection); si tel n'est pas le cas, il faut apprécier la question d'une remise en état en application des principes de droit constitutionnel et de droit administratif fédéraux, dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. Sur ce dernier point, la jurisprudence en matière de constructions illicites est constante: face à une telle construction, les autorités doivent certes accorder une importance prépondérante à l'égalité devant la loi et au respect de l'ordre juridique, sans se soucier outre mesure des inconvénients de la situation pour le propriétaire touché; mais il se peut que dans certains cas particuliers une remise en état ne respecte pas le principe de proportionnalité – notamment au sens d'aptitude par rapport au but visé – et cette question doit donc être examinée (ATF 123 II 248 / JdT 1998 I 530, cons. 4; TA FR, arrêt 2A 2006–68, G. c. Préfecture de la Broye). L'article 53 tient compte de ces éléments en réglant de manière globale le rétablissement de l'état conforme au droit; il prévoit:
- le **caractère subsidiaire** (par rapport à une régularisation) de l'ordre de remise en état, lequel peut au besoin être exécuté conformément aux articles 70 ss CPJA (al. 1);
 - la possibilité de prononcer une **mesure de compensation** lorsque ni la régularisation, ni la remise en état ne sont prononcées (al. 2); à noter que, si la situation peut être régularisée, la mesure de compensation découle alors de l'article 21 al. 2 et non de l'article 53.
- c) La **compétence** pour ordonner la remise en état revient logiquement à l'autorité qui a prononcé la mesure de protection violée. Comme dans certains cas il peut y avoir des compétences concurrentes fondées sur les autres dispositions existantes, une obligation de coordination est imposée aux autorités concernées (al. 3).

Art. 54 à 57 – Voies de droit

En complément des éléments figurant sous pt 1.2.6.4, on peut relever les éléments suivants:

- a) Le projet utilise dans une très large mesure l'instrument du plan d'affectation pour régler les questions liées à la protection de la nature et du paysage; les voies de droit prévues pour cet instrument répondent dès lors aux besoins, et le projet se contente d'y **renvoyer** (art. 54 al. 1). Quant aux autres décisions prises en application du projet, elles seront logiquement sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative – et à la loi sur les communes s'il s'agit de décisions communales – (art. 54 al. 2).
- b) Comme le rappelle l'article 55 al. 1, la question des **qualités pour agir particulières** propres au domaine de la protection de la nature est largement réglée par le droit fédéral (art. 12 ss LPN, dans leur teneur selon la loi modificatrice du 20 décembre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007), ainsi qu'à l'échelon cantonal principalement par la LATeC.

c) Les articles 12 ss LPN mettent le **droit de recours des communes** pratiquement sur le même pied que le droit de recours des organisations. Selon la jurisprudence, ce droit de recours des communes, qui s'exerce contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales, ne peut pas être utilisé pour la sauvegarde d'intérêts étrangers au contexte et au but de la législation sur la protection de la nature et du paysage (ATF 109 Ib 341 / JdT 1985 I 548).

d) Le **droit de recours des organisations** complète le droit de recours associatif ordinaire et existe depuis le milieu des années 1960 à l'échelon fédéral. Il permet à des organisations nationales de protection de la nature et du paysage d'intervenir, le cas échéant par leurs structures cantonales, dans les dossiers liés à leurs domaines d'activité. Plusieurs lois cantonales (art. 84 al. 2 et 3 LATeC; art. 198 LAF; renvoi de l'art. 37 LR; cf. é.g. dans le domaine des biens culturels art. 62 LPBC) ont étendu dans leurs champs d'application respectifs ce droit de recours des organisations: les organisations cantonales se voient dotées directement de la qualité pour agir (pour autant qu'elles soient affiliées à une organisation nationale au sens de la LPN), et ce indépendamment des restrictions posées par le droit fédéral (il n'y a pas besoin de l'on soit en présence de l'accomplissement d'une tâche fédérale). De plus, le Grand Conseil a décidé, lors de l'adoption de la nouvelle LATeC, d'étendre le droit de faire opposition à des organisations cantonales qui ne sont pas liées à une organisation nationale, telles le Deutschfreiburger Heimatkundeverein (art. 84 al. 4 LATeC; cf. les discussions à ce sujet *in BGC* 2008 p. 2037ss et p. 2334ss). Le projet renvoie globalement à ce système (art. 55 al. 1), et le complète de manière à harmoniser le champ d'application du droit de recours des organisations cantonales: ce droit doit pouvoir s'exercer non seulement lorsqu'une décision est prise sur la base de la LATeC, mais aussi directement sur la base du projet, et il doit être au moins identique à celui accordé aux organisations nationales par la LPN (art. 55 al. 2); sont ainsi visées les décisions prises en application des articles 21, 22 al. 2, 23 al. 3 et 29 al. 1 à 3 (dérogations), ainsi que les décisions de l'article 53 (rétablissement de l'état conforme au droit).

e) Le **droit de recours de la DAEC** existe déjà actuellement (art. 9 al. 1 LATeC). Il est, dans un simple souci de cohérence, déplacé de la LATeC dans le projet, et son champ d'application est logiquement étendu aux décisions prises directement en application de ce dernier (art. 56).

Art. 58 et 59 – Dispositions pénales

En complément des développements figurant sous pt 1.2.6.5, on peut relever les éléments suivants:

- a) En raison de l'importance que revêt l'article 24a let. b LPN – qui réprime les infractions aux dispositions et mesures d'exécution prises dans les domaines de la protection des biotopes et des espèces, pour autant qu'elles aient été déclarées punissables –, la possibilité de prévoir des **infractions de droit cantonal** est réduite aux domaines où la protection est l'affaire primaire des cantons, à savoir essentiellement la protection des paysages et géotopes (cf. art. 58 al. 1 et 3).
- b) Les quelques dispositions réglementaires qui prévoient actuellement des infractions de droit cantonal en ma-

tière de protection des biotopes et des espèces devront donc laisser leur place à la «**déclaration de punissabilité**» prévue par l'article 24a let. b LPN (cf. art. 58 al. 2). Cette déclaration correspond à l'injonction comminatoire prévue par l'article 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité); elle doit figurer dans l'acte (ordonnance, plan d'aménagement, décision, accord) qui définit la mesure d'exécution et doit être formulée clairement, en indiquant notamment avec précision la sanction encourue.

- c) La **compétence pour sanctionner** les infractions en matière de protection de la nature et du paysage est actuellement partagée entre le juge pénal ordinaire, qui traite les infractions de droit fédéral, et le préfet, que les dispositions pénales de plusieurs ordonnances chargent de prononcer les amendes de droit cantonal. Le projet unifie le système en faveur du juge ordinaire (art. 59 al. 1), comme c'est le cas dans la plupart des domaines connexes (forêts, chasse, pêche); cette solution est d'autant plus justifiée que la plupart de ces infractions de droit cantonal devront être transformées en déclarations de punissabilité au sens de l'article 24a let. b LPN.
- d) L'**introduction d'amendes d'ordre** a été demandée à plusieurs reprises ces dernières années dans le canton. La demande concerne surtout le domaine de la chasse (cf. en dernier lieu la motion populaire sur la diminution des coûts grâce à une nouvelle réglementation de la législation sur la chasse et réduction du nombre de gardes-faune/gardes auxiliaires, BGC 2008 p. 349, 517 et 522). Mais une telle solution est aussi souhaitée dans le domaine de la protection de la nature, notamment pour les infractions aux mesures de protection dans les réserves. Elle se heurte cependant au fait que l'essentiel des infractions de protection de la nature sont de droit fédéral. Or l'institution d'une procédure cantonale d'amendes d'ordre pour réprimer des infractions de droit fédéral ne paraît pas compatible avec ce dernier. Le projet renonce dès lors à toute proposition dans ce domaine.
- e) L'information des organes chargés de la protection de la nature (art. 59 al. 2) constitue une communication au sens de l'article 69 al. 4 CPP (cf. ég. art. 75 al. 4 CPPS), dont on retrouve l'équivalent dans les domaines proches (forêts, chasse, pêche).

Art. 60 – Expropriation

- a) Le projet ne s'étend guère sur les questions liées à l'expropriation. L'article 60 al. 1 ne fait que rappeler le principe de l'expropriation matérielle, qui découle directement du droit constitutionnel (art. 26 al. 2 Cst. féd. et art. 28 al. 2 Cst. cant.). Et l'alinéa 2 renvoie, dans les cas où une expropriation formelle doit être envisagée, aux instruments existants (LEx, ainsi que les articles 114 ss LATeC; la 2^e phr. réserve les cas cités à l'art. 18c al. 4, 3^e phr. LPN).
- b) A noter que la faculté de recourir à l'expropriation pour des motifs liés à la protection de la nature découle directement du droit fédéral (art. 18c al. 4 LPN). En droit cantonal, l'article 116 LATeC cite expressément les objets naturels mis sous protection en tant que cas d'utilité publique au sens de l'article 2 LEx. Le projet se limite à rappeler cette faculté à l'article 20 al. 1, qui souligne expressément son caractère subsidiaire. A ce jour, la voie de l'expropriation n'a en effet jamais été

utilisée dans notre canton pour des motifs liés à la protection de la nature.

2.7 Adaptation de la législation spéciale (art. 63 + annexe)

a) **LACC**: deux dispositions de la loi d'application du code civil sont abrogées; il s'agit, d'une part, de l'article 281 LACC (protection de plantes rares en tant que restriction à la propriété foncière), qui n'a plus de portée depuis l'adoption de la LPN et de ses dispositions sur la protection des espèces; et, d'autre part, de l'article 313 LACC consacré aux curiosités naturelles mobilières, qui est remplacé par les articles 37 s. du projet (cf. pt 2.3, commentaire des art. 37–38). A noter que la coordination entre cette abrogation et la révision totale de la LACC devra au besoin être assurée.

b) **LATeC**:

- Sur la modification de l'article 9 LATeC, cf. ci-dessus pt 2.6, commentaire des articles 54–57 pt e.
- Le complètement de l'article 21 LATeC rappelle l'existence de l'article 17 al. 2 du projet, qui généralise pour les objets d'importance cantonale et nationale la solution du plan d'affectation cantonal.
- Modification des articles 41, 59 et 72 LATeC: il s'agit d'harmoniser la terminologie de la LATeC avec celle du projet, en y introduisant la notion générique de «géotope» en lieu et place de celle de «site naturel» (cf. ci-dessus pt 2.3, commentaire des art. 33–36, pt a).
- Modification de l'article 75 LATeC: lorsqu'une mesure de protection des biotopes doit être prise par voie de décision plutôt que par un plan d'affectation ou un accord, le projet renvoie à l'instrument de la mesure indépendante définie par la LATeC (cf. art. 19 du projet). Le droit de recours des communes et des organisations prévu par la LPN est alors applicable. L'introduction d'un nouvel alinéa 3 à l'article 75 LATeC vise à faciliter l'exercice de ce droit de recours en imposant une publication officielle des décisions de mesures indépendantes, et assure en outre la coordination avec le droit des organisations cantonales de faire opposition aux plans d'affectation tel qu'il est défini à l'article 84 LATeC.
- Modification de l'article 140 LATeC: l'article 140 al. 1 LATeC prévoit un délai général de mise à l'enquête de 14 jours pour les demandes de permis de construire. Pour la très grande majorité des permis, ce délai ne pose pas de problème. Néanmoins, dans tous les cas où les articles 12 ss LPN confèrent un droit de recours aux communes et aux organisations, le droit fédéral prévoit que «en règle générale, la durée de la mise à l'enquête publique est de 30 jours» (art. 12b al. 1 LPN). Or le Tribunal fédéral a récemment rendu un arrêt à ce sujet dans une affaire valaisanne, dans lequel il constate que, pour des motifs de sécurité du droit, «il y a lieu de retenir que l'article 12b al. 1 LPN interdit les délais cantonaux, respectivement de mise à l'enquête publique et d'opposition, inférieurs à vingt jours» (ATF 135 II 78, cons. 2.3.2). L'adjonction d'une 2^e phr. à l'article 140 al. 1 LATeC tient compte de ces éléments. Elle relativise le délai de 14 jours et donne ainsi une base légale expresse aux déroga-

tions à définir par voie réglementaire. Certaines dérogations sont d'ailleurs d'ores et déjà prévues dans le nouveau RELATeC, notamment dans les cas où une demande de permis nécessite simultanément la mise à l'enquête d'un défrichement ou la mise en consultation d'un rapport d'impact; et la liste sera complétée ultérieurement par la réglementation d'exécution du présent projet.

c) **LAF**: l'article 198 al. 2 et 3 LAF est consacré aux qualités particulières pour agir contre les décisions relatives à la protection de la nature et du patrimoine culturel prises en vertu de la législation sur les améliorations foncières. A l'origine, cette disposition n'a fait que reprendre les dispositions de l'ancienne LATeC dans un souci d'uniformité (cf. *BGC* 1990 p. 1827s.). Mais elle n'a pas été adaptée aux modifications ultérieures de cette loi, si bien qu'il y a désormais plusieurs divergences entre la LAF et la LATeC: la LAF cite encore comme organes dotés d'un droit de recours la commission pour la protection de la nature et la commission des biens culturels, alors que les deux commissions en question ont été remplacées dans ce rôle respectivement par la Direction en charge de l'aménagement (en 1994) et par la Direction en charge de la culture (en 1991 déjà); en outre, la LAF ne prévoit pas le droit de recours des organisations purement cantonales tel qu'introduit à l'article 84 al. 4 de la nouvelle LATeC. Le projet procède dès lors formellement à cette adaptation; et, afin d'harmoniser les règles de la législation cantonale relatives au droit de recours des associations en matière de protection de la nature, il remplace la désignation concrète des organisations concernées par un renvoi à la LATeC, reprenant pour la LAF la solution de l'article 55 al. 1.

d) **LCha** et **LPêche**:

- Le projet ne règle pas la question des restrictions du droit de chasser et de pêcher dans les biotopes protégés (cf. art. 12 al. 2 et le commentaire y relatif) et ces restrictions ne sont donc pas définies directement par les organes de protection de la nature. Elles le sont en effet sur la base des législations sur la chasse et la pêche, qui délimitent un certain nombre de zones protégées (districts francs fédéraux, réserves d'oiseaux et de migrateurs, réserves cantonales de faune, réserves de pêche, etc.). Néanmoins, une coordination optimale entre les restrictions du droit de chasser et de pêcher d'une part, et la protection des biotopes fondée sur la LPN d'autre part, est essentielle; l'article 12 LCha et l'article 9 LPêche sont dès lors modifiés pour y inscrire expressément ce principe de coordination.
- L'article 6 LPêche est en outre modifié pour tenir compte du fait que la protection des espèces végétales, y compris aquatiques, relève en fait de la législation sur la protection de la nature et non de la législation sur la pêche (la flore aquatique relève certes en partie des organes en charge de la pêche, mais c'est sous l'angle de la protection des biotopes de poissons, et non sous l'angle de la protection des espèces). Et l'article 8 LPêche subit une simple adaptation du nom de la Commission.

e) **Loi sur les réclames**: selon cette loi, la Commission pour la protection de la nature et du paysage doit donner son préavis au préfet ou à la commune lorsqu'une demande d'autorisation de réclames concerne des zo-

nes ou sites mis sous protection; dans la mesure où la Commission instituée à l'article 6 du projet joue un rôle consultatif et de conseil, cette compétence particulière sort manifestement de son rôle général, et doit relever du BPNP qui traite toutes les questions concrètes de mise en œuvre de la protection de la nature et du paysage.

Annexe: Liste des principales abréviations

Actes législatifs:

CC:	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
Convention d'Aarhus:	Convention des Nations Unies du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
Convention de Berne:	Convention du Conseil de l'Europe du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (RS 0.455)
Convention de Florence:	Convention du Conseil de l'Europe du 20 octobre 2000 relative au paysage (Convention européenne du paysage), STE N° 176, en voie de ratification par la Suisse
Convention de Rio:	Convention des Nations Unies du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (RS 0.451.43)
CPJA:	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)
Cst.:	Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1)
Cst. féd.:	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
LACC:	Loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1)
LAF:	Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (RSF 917.1)
LAgr:	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture) (RS 910.1)
LAgr:	Loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (RSF 140.2)
LAT:	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire) (RS 700)
LATeC:	Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)
LCha:	Loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (RSF 922.1)
LChP:	Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse) (RS 922.0)
LConv:	Loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (ROF 2009_099, pas encore en vigueur)
LFo:	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts) (RS 921.0)
LGC:	Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (RSF 121.1)
LGéo:	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (RS 510.62)
LICE:	Loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat (RSF 481.0.1)
LOCEA:	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1)
LPBC:	Loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (RSF 482.1)
LPêche:	Loi du 15 mai 1979 sur la pêche (RSF 923.1)

LPN:	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LR:	Loi du 15 décembre 1967 sur les routes (RSF 741.1)
LSub:	Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (RSF 616.1)
OADir:	Ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.12)
OBat:	Ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (Ordonnance sur les batraciens) (RS 451.34)
OBM:	Ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (Ordonnance sur les bas-marais) (RS 451.33)
OHM:	Ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (Ordonnance sur les hauts-marais) (RS 451.32)
OParcs:	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs) (RS 451.36)
OPD:	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs) (RS 910.13)
OPN:	Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1)
OPPS:	Ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale (Ordonnance sur les prairies sèches) (RS 451.37)
OQE:	Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (Ordonnance sur la qualité écologique) (RS 910.14)
OSM:	Ordonnance du 1 ^{er} mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux) (RS 451.35)
OSurv:	Ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (RSF 922.21)
OZA:	Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (Ordonnance sur les zones alluviales) (RS 451.31)
RAgri:	Règlement du 27 mars 2007 sur l'agriculture (RSF 910.11)

Autres abréviations:

ASSN:	Académie suisse des sciences naturelles
ATF:	Arrêts du Tribunal fédéral
BGC:	Bulletin officiel des séances du Grand Conseil
BPNP:	Bureau de protection de la nature et du paysage
DAEC:	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
IAG:	Institut agricole de Grangeneuve
IFP:	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
ISOS:	Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
OFEV:	Office fédéral de l'environnement
RO:	Recueil officiel des lois fédérales
RDAF:	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RSF:	Recueil systématique fribourgeois
RPT:	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
TA FR:	Tribunal administratif du canton de Fribourg (actuellement: section administrative du Tribunal cantonal)

BOTSCHAFT Nr. 274 13. September 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)

Zusammenfassung

1. Das Bundesrecht im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes ist zum grossen Teil direkt anwendbar. Die Änderungen, die in letzter Zeit auf nationaler und kantonaler Ebene eingeführt wurden (Ergänzung der Bundesinventare, Park-Gesetzgebung, NFA, neue Kantonsverfassung, kantonales Subventionsgesetz), machten jedoch ein kantonales Gesetz *unausweichlich*. Dies gilt umso mehr, als die Bemühungen, um den Rückgang der Biodiversität in der Schweiz zu stoppen, bisher über alles gesehen nicht wirklich von Erfolg gekrönt waren.

2. In vielen Punkten *kodifiziert der Entwurf die aktuelle Praxis*. Er führt aber doch einige wichtige Änderungen ein: Er integriert die weiter oben erwähnten Änderungen, trägt der einschlägigen Rechtsprechung Rechnung und klärt die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Insbesondere im Bereich des Landschafts- und Geotopschutzes enthält er noch weitere Ergänzungen und Anpassungen.

3. In den *allgemeinen Bestimmungen* des Entwurfs (1. Kapitel) werden der Zweck und der Gegenstand des Gesetzes, die Befugnisse der verschiedenen Organe sowie die allgemeinen Grundsätze für die Ausführung festgelegt: Definition der kantonalen Politik im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und Ausarbeitung eines Mehrjahresprogramms für die Umsetzung, Koordination der Staatstätigkeit, horizontale und vertikale Zusammenarbeit, Delegation der Ausführungsaufgaben.

4. Der *Biotopschutz* (2. Kapitel) ist das erste Tätigkeitsgebiet des Naturschutzes. Der Entwurf stellt die heutige Praxis zwar nicht auf den Kopf, doch führt er ein Verfahren für die Bezeichnung der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung ein. Bei dieser Bezeichnung handelt es sich um eine Pflicht, die gegenwärtig nicht erfüllt wird – eine Tatsache, auf die auch das Bundesgericht hinwies. Die Unterschutzstellung wird wie bis anhin hauptsächlich über Instrumente der Raumplanung und über Verträge mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern erfolgen. Daneben werden ein paar Änderungen am gegenwärtigen System angebracht, insbesondere durch die Bestimmung, dass die Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung grundsätzlich über einen kantonalen Nutzungsplan zu schützen sind.

5. In Bezug auf die *weiteren Schutzbereiche* (3. Kapitel) leistet der Entwurf Folgendes:

- Im Bereich des ökologischen Ausgleichs und der Vernetzung (auch in der Landwirtschaft) bestätigt er die Aufgaben der verschiedenen mit dem Naturschutz betrauten Stellen.
- Er setzt die auf der Eingriffsverwaltung basierenden Bestimmungen des Bundesrechts zum Artenschutz um, indem er einige Präzisierungen anbringt und darüber hinaus in einem Querschnittsansatz eine Rechtsgrundlage für die Bekämpfung der invasiven gebietsfremden Arten schafft.
- Er schafft die Rahmenbedingungen, die nötig sind für eine Politik zugunsten der Landschaft und des Schutzes von Geotopen (Landschaftsbilder und andere geo-

logische, geomorphologische und geoökologische Objekte).

- Mit kleinen Anpassungen integriert er direkt die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die beweglichen Naturdenkmäler (Fossilien, Gesteine oder Mineralien).

6. Das 4. Kapitel umfasst die Bestimmungen über die **Naturpärke** und über das **Bewusstsein für Naturgüter**. Da das Bundesrecht die Frage der Naturpärke ziemlich erschöpfend regelt, beschränkt sich der Entwurf darauf, die Rolle des Staats zu definieren (Förderung und Unterstützung von regionalen Initiativen, Bindeglied zwischen Regionen und Bund, finanzielle Unterstützung) und die Beteiligung der Gemeinden und der Bevölkerung zu regeln. Die verfassungsmässige Pflicht, das Bewusstsein für Naturgüter zu fördern, wird über Regeln umgesetzt, die im Wesentlichen die heutige Praxis festhalten.

7. Die **finanziellen Bestimmungen** (5. Kapitel) sind ein wichtiger Teil des Entwurfs. Mit diesen Bestimmungen soll in erster Linie ein Subventionssystem definiert werden, das mit dem kantonalen Subventionsgesetz, der NFA und den Programmvereinbarungen vereinbar ist. Um zu gewährleisten, dass die Bemühungen im Naturschutz weitergeführt werden, schlägt der Entwurf ausserdem vor, die kantonalen Beiträge (die sich aus den Bundesbeiträgen, die der Staat aufgrund der Programmvereinbarungen erhält, und den kantonseigenen Zuwendungen zusammensetzen) mittels mehrjähriger Verpflichtungskredite zu konsolidieren. Die Idee, einen Naturfonds zu schaffen, wurde zugunsten einer weniger schwerfälligen und angebrachteren Lösung fallen gelassen: Es wird bestimmt, dass der Ertrag aus den Zahlungen, die bei Einwirkungen auf die Natur erhoben werden, zweckgebunden für Massnahmen zum Schutz eben dieser Natur eingesetzt wird.

8. Mit dem 6. Kapitel enthält der Entwurf namentlich auch Bestimmungen zur **Aufsicht** (die Naturschutzpolizei erfolgt in erster Linie durch das Aufsichtspersonal des Amts für Wald, Wild und Fischerei WaldA), **Strafbestimmungen** (es werden keine Ordnungsbussen eingeführt, da dies dem Bundesrecht widerspräche), Bestimmungen über die **Wiederherstellung** (mit der Möglichkeit, einen Ersatz durch Sachleistung oder in Geld anzuordnen, falls die Wiederherstellung nicht möglich ist) sowie Bestimmungen zu den **Rechtsmitteln**. Anpassungen der Spezialgesetzgebung bilden den Schluss.

9. Die **finanziellen und personellen Folgen** des Entwurfs sind zur Hauptsache auf die Massnahmen zugunsten der Gemeinden (Beiträge an ihre neuen Aufgaben und Unterstützung bei der Umsetzung des Gesetzes) zurückzuführen; die Gemeinden haben bei der Vernehmlassung des Vorentwurfs nämlich deutlich auf ihre Bedürfnisse aufmerksam gemacht. Andere vor Kurzem beschlossene Zusatzausgaben sind dagegen das Resultat von neuen Bestimmungen auf Bundesebene (PäV, TwvV, NFA). Darunter fallen die finanzielle Beteiligung der Kantone an den regionalen Naturpärken, die Erhöhung der Beträge für die weitere Umsetzung des Bundesinventars der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung sowie die Erhöhung des kantonalen Anteils an den Subventionen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, um die NFA-bedingten Beitragsverringerungen zu kompensieren. Bei diesen Beträgen handelt es sich nicht um eine Folge des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

10. Die Botschaft ist wie folgt **gegliedert**:

1. Allgemeines	27
1.1 Kontext und Ursprung des Entwurfs	27
1.2 Der Entwurf im Überblick	29
1.2.1 Die wichtigsten Merkmale	29
1.2.2 Biotopschutz	30
1.2.3 Weitere Schutzmassnahmen	31
1.2.4 Pärke und Bewusstsein für Naturgüter	33
1.2.5 Subventionierung und Finanzierung	33
1.2.6 Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz	34
1.3 Folgen des Entwurfs	35
2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	37
2.1 1. Kapitel – Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–7)	37
2.2 2. Kapitel – Biotopschutz	39
Art. 8 bis 11 – Bezeichnung	39
Art. 12 bis 15 – Bestimmung der Schutzmassnahmen	40
Art. 16 bis 20 – Verabschiedung der Schutzmassnahmen	40
Art. 21 – Ausnahmen von den Schutzbestimmungen	42
2.3 3. Kapitel – Weitere Schutzbereiche	42
Art. 22 und 23 – Besondere Lebensräume	42
Art. 24 bis 26 – Ökologischer Ausgleich	43
Art. 27 bis 32 – Arten	43
Art. 33–36 – Landschaften und Geotope	45
Art. 37 und 38 – Bewegliche Naturdenkmäler	46
2.4 4. Kapitel – Naturpärke und Bewusstsein für Naturgüter	46
Art. 39 und 40 – Naturpärke von nationaler Bedeutung	46
Art. 41 – Bewusstsein für Naturgüter	46
2.5 5. Kapitel – Subventionierung und Finanzierung	47
Art. 43 – Unterstützte Leistungen	47
Art. 44 – Beitragsberechtigte	47
Art. 45 – Sonderbedingungen für Beiträge an Naturpärke	47
Art. 46 und 47 – Weitere Aspekte im Zusammenhang mit den Subventionen	48
Art. 49 – Verpflichtungskredite	48
Art. 50 – Verwendung der Ersatzzahlungen	48
2.6 6. Kapitel – Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz	48
Art. 51 und 52 – Aufsicht	48
Art. 53 – Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands	49
Art. 54 bis 57 – Rechtsmittel	49
Art. 58 und 59 – Strafbestimmungen	50
Art. 60 – Enteignung	50
2.7 Anpassung der Spezialgesetzgebung (Art. 63 und Anhang)	50

1. ALLGEMEINES

1.1 Kontext und Ursprung des Entwurfs

1.1.1. Im Anschluss an die Umweltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 hat die Schweiz bereits 1994 das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ratifiziert. Das

Übereinkommen hat namentlich die *Erhaltung der biologischen Vielfalt* zum Ziel (Art. 1), die definiert wird als die «Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme» (Art. 2). Zwanzig Jahre später und ein Jahr nach dem Internationalen Jahr der Biodiversität 2010 muss festgehalten werden, dass die gesteckten Ziele nicht erreicht wurden: Die Biodiversität ist weltweit in einem besorgniserregenden Zustand. Trotz einer Reihe von Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Vielfalt schreitet die Verarmung auch in der Schweiz fort. Dies hält auch der Bericht «Umwelt Schweiz 2011» des Bundes fest, was den Bundesrat bewog, eine Biodiversitätsstrategie auszuarbeiten, die Anfang nächsten Jahres dem Parlament unterbreitet werden soll.

1.1.2. Der Naturschutz im weiten Sinne ist wesentlich für die Erhaltung der Biodiversität. Die *Bedeutung des Naturschutzes im Kanton Freiburg* muss denn auch nicht mehr aufgezeigt werden. Ein Blick auf die Liste der Objekte auf Freiburger Boden, die in den Biotopinventaren von nationaler Bedeutung eingetragen sind, genügt, um sich dieser Tatsache zu vergegenwärtigen. Diese Liste macht deutlich, dass unser Kanton innerhalb der Schweiz eine besondere Verantwortung beim Schutz der Auen und Feuchtgebiete hat.

Dies zeigt sich nur schon in der Zahl der geschützten Objekte auf Freiburger Boden: rund zwanzig Auengebiete, gut dreissig Hochmoore, knapp vierzig Flachmoore, vier Moorlandschaften und mehr als vierzig Amphibienlaichgebiete. Dazu kommen noch etwa hundert Trockenwiesen- und -weiden, die im neusten Bundesinventar eingetragen sind.

Dies gilt aber auch aus qualitativer Sicht: Das Südufer des Neuenburgersees, das auf Freiburger und Waadtländer Boden liegt, ist das zweitgrösste Biotop nach dem Nationalpark Graubünden und steht auf internationaler, nationaler und interkantonaler Ebene unter Schutz. Der Bund leistet mehr als 1 Million Franken an seinen Unterhalt.

1.1.3. Laut Bundesverfassung (Art. 78 Abs. 1 BV) sind grundsätzlich die Kantone für den Naturschutz zuständig. Bestimmte wesentliche Aspekte wie der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und ihrer Lebensräume liegen indes in der Kompetenz des Bundes (Art. 78 Abs. 4 BV). Darüber hinaus stellt die Bundesverfassung Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung unter einen direkten und praktisch absoluten Schutz (Art. 78 Abs. 5 BV). So nehmen das *Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und seine Ausführungsverordnungen* in diesem Bereich einen entscheidenden Platz innerhalb des gesetzlichen Dispositivs ein.

1.1.4. Dies erklärt auch bis zu einem gewissen Grad, wieso *der Kanton Freiburg sich bis anhin damit begnüge, diesen Bereich nur auf Stufe Staatsrat zu regeln* (siehe insbesondere Beschluss von 1973 betreffend den Schutz der freiburgischen Tier- und Pflanzenwelt, SGF 721.1.11; und Ausführungsbeschluss von 1994 zur Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, SGF 721.0.11), was kaum negative Folgen für die Umsetzung der Bundesgesetzgebung hatte.

1.1.5. Gleichwohl ist der Kanton Freiburg einer der wenigen Kantone, die über kein Gesetz über den Naturschutz verfügen. Auch macht sich *die Notwendigkeit einer kantonalen Gesetzgebung seit einigen Jahren immer stärker bemerkbar*.

Bereits Anfang der 1990er-Jahre bedauerte Grossrat Richard Ballaman anlässlich der Prüfung der Meliorationsgesetzgebung das Fehlen eines Ausführungsgesetzes zum Naturschutz (siehe TGR 1990 S. 1001). 1995 wurde ein erster Vorentwurf in die Vernehmlassung gegeben, der jedoch nicht lange weiterverfolgt wurde.

Die Frage wurde nach der Jahrtausendwende wieder aktuell, da mehrere Begebenheiten die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich machten. Erstens stützt sich der Naturschutz zu einem grossen Teil auf Subventionen, die seit dem Inkrafttreten des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) auf einer Rechtsgrundlage beruhen müssen. Zweitens wurde das NHG durch Bestimmungen zu Parks ergänzt und es wurde über eine Motion (Motion Galley/Thürler vom 3.11.06, TGR 2006, S. 2749, 2008, S. 442 und 519) deren Ausführung auf kantonaler Ebene verlangt. Drittens wurde das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auch im Bereich des Naturschutzes mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) komplett neu definiert. Und viertens befasst sich eines der Rechtsetzungsvorhaben für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung spezifisch mit dem Bewusstsein für Naturgüter (Projekt Nr. 55). Dies erklärt auch, dass die Ausarbeitung eines Naturschutzgesetzes im Regierungsprogramm 2007–2011 eingetragen ist.

1.1.6. Seit der Vernehmlassung des ersten Vorentwurfs in den 1990er-Jahren hat sich die *Situation stark verändert*: Ganz allgemein hat das Bewusstsein, dass die Biodiversität abgenommen hat und der Landschaftsschutz wichtig ist, zugenommen. Doch auch auf der Gesetzgebungsebene gab es Änderungen.

- So wurde etwa *auf Bundesebene* das NHG mehrere Male angepasst: Neben den bereits erwähnten Änderungen in den Bereichen Parks von nationaler Bedeutung und NFA wurden auch das Verbandsbeschwerderecht und die Bestimmungen über die Moore und Moorlandschaften überarbeitet. Die Bundesinventare wurden ausgebaut (das Inventar der Moorlandschaften im Jahr 1996, das Inventar der Amphibienlaichgebiete 2001 und das Inventar der Trockenwiesen im Jahr 2010). Darüber hinaus wurde die Landwirtschaftsgesetzgebung grundlegend revidiert: Heute ist der ökologische Leistungsnachweis für den Bezug von Direktzahlungen in jedem Fall erforderlich.
- *Die Änderungen auf Kantonsebene waren genauso bedeutend*. So erhielt der Naturschutz im Kanton mit der neuen Kantonsverfassung von 2004 eine Verfassungsgrundlage. Die neue Verfassung legt die Aufgaben des Staats und der Gemeinden in diesem Bereich fest und verlangt, dass sie das Bewusstsein für Naturgüter fördern (Art. 73 KV). 2002 wurde ein neuer kantonaler Richtplan verabschiedet, der dem Natur- und Landschaftsschutz grosses Gewicht beimisst (siehe Punkt 2.1.c) und am 1. Januar 2010 trat das total revidierte Raumplanungs- und Baugesetz in Kraft. Im Bereich der allgemeinen Gesetzgebung seien hier nochmals die Änderungen des SubG erwähnt, die strenge Anforderungen an Beitragszahlungen stellen. Das SVOG

schliesslich gibt der Exekutive eine deutliche grössere Autonomie als zuvor, was sich auf die organisatorischen Regeln auswirkt.

1.1.7. Wegen all dieser Änderungen dauerte die Ausarbeitung des Gesetzes länger als vorgesehen, da der 1995 ausgearbeitete Text nicht als Vorlage herangezogen werden konnte. Als Folge wurde Anfang 2010 ein komplett neuer Vorentwurf, der hauptsächlich verwaltungsintern ausgearbeitet wurde, in die Vernehmlassung gegeben, in deren Rahmen die RUBD gut hundert Stellungnahmen erhielt.

Die Hälfte davon stammte von Gemeinden und Gemeindeverbänden, namentlich vom Freiburger Gemeindeverband (FGV), der eine vollständige und detaillierte Stellungnahme abgab. Dieser Stellungnahme schloss sich die Mehrheit der Gemeinden, die antworteten, ausdrücklich an. Dem ist anzufügen, dass gut zehn Stellungnahmen von Natur- und Landschaftsschutzorganisationen stammten. Berufsverbände und andere Interessengruppen reichten etwa gleichviele ein. Des Weiteren äusserte sich die Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz eingehend zum Vorentwurf. Auf der Website der RUBD kann eine Zusammenfassung der Bemerkungen und der Antworten darauf eingesehen werden.

Die Notwendigkeit eines Gesetzes wurde von den Vernehmlassungsadressaten allgemein anerkannt. Über den Inhalt des Gesetzes waren sie hingegen geteilter Meinung. Diese reichten von sehr negativ bis sehr positiv. Auch wurden gewisse Punkte mehrfach kritisiert: Der Entwurf sei zu wenig ehrgeizig und habe eine zu statische Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes und dessen Komponenten; den Gemeinden würden ohne wirkliche Unterstützung des Staats zu viele Aufgaben übertragen; die Bestimmungen über die Beiträge hätten zu oft eine Kann-Formulierung; für den Naturschutz würden keine neuen Mittel bereitgestellt; es fehle deutlich an Bestimmungen zu den Landschaften und Geotopen.

Angesichts der Rolle, die die Gemeinden bei der Umsetzung des Gesetzes werden übernehmen müssen, und angesichts der von den Vernehmlassungsadressaten gemachten Bemerkungen wurden mit dem FGV Gespräche geführt. Die übrigen Bemerkungen und Vorschläge wurden detailliert geprüft und nach Möglichkeit berücksichtigt – entweder durch eine Änderung des Gesetzesentwurfs oder durch ergänzende Erklärungen in der vorliegenden Botschaft.

Im Vergleich zum Text, der in die Vernehmlassung gegeben worden war, wurden rund siebenzig Änderungen angebracht, wobei die Bedeutung dieser Änderungen höchst unterschiedlich ist. Die wichtigsten Änderungen sind: Es wird ausdrücklich anerkannt, dass der Staat die Gemeinden bei ihren Aufgaben im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes unterstützen muss und es sind entsprechend mehr Mittel vorgesehen (Art. 7 Abs. 4, aber auch Art. 9 Abs. 3); die Bestimmungen über die Landschaften und Geotope wurden vollständig überarbeitet, damit die Gemeinden in diesem Bereich nicht auf sich alleine gestellt sind (Art. 33 ff.); und schliesslich wurden die Bestimmungen über die Beiträge umgeschrieben, wobei sie zusammengelegt wurden (Kapitel 5) und die Systematik vereinfacht wurde.

1.1.8. Der Natur- und Landschaftsschutz ist Teil des Umweltschutzes im weiten Sinne. Entsprechend ist er Teil der *nachhaltigen Entwicklung*, die zu den Staatszielen gehört (Art. 3 Abs. 1 Bst. h KV). Die kantonale Stra-

tegie «Nachhaltige Entwicklung», für die der Staatsrat dem Grossen Rat soeben ein Gesuch um einen Verpflichtungskredit unterbreitet hat (siehe Botschaft Nr. 261 vom 21. Juni 2011), sieht mehrere Massnahmen vor, die zum Teil direkt einen Bezug zum Naturschutz haben. Dies gilt insbesondere für die Massnahmen 4.3 «Kantonales Konzept für die ökologische Vernetzung» und 4.4 «Schonen der Unterhalt der Strassenränder» und auch für gewisse Massnahmen im Bildungsbereich.

1.2 Der Entwurf im Überblick

1.2.1 Die wichtigsten Merkmale

1.2.1.1. Der Entwurf regelt den Schutz der Natur und der Naturgüter, nicht aber den *Schutz der Kulturgüter* (siehe Art. 1 Abs. 3 *in fine*). Wohl stellen Artikel 78 BV, das NHG wie auch Artikel 73 KV eine Verbindung her zwischen dem Naturschutz einerseits und dem Schutz der Kulturgüter und Denkmäler andererseits. Wohl behandelt das eine oder andere Kantonsgesetz beide Bereiche gemeinsam. Doch wird in diesen Gesetzen keine wirkliche Verbindung hergestellt. Ausserdem verfügt der Kanton Freiburg bereits seit Anfang der 1990er-Jahre eine vollständige Gesetzgebung über den Kulturgüterschutz.

1.2.1.2. Auch wenn sich der Entwurf auf den Naturschutz beschränkt, bedeutet dies nicht, dass er dieses Gebiet alleine kodifiziert. Das Gegenteil ist der Fall: Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene *spielen zahlreiche andere Gesetze hinein* und ergänzen die allgemeinen Bestimmungen mit ihren spezifischen oder sektoriellen Bestimmungen. Dies gilt namentlich für die Gesetzgebung in den Bereichen der Raumplanung, der Landwirtschaft und der Meliorationen, des Waldes, der Jagd, des Säugertiere- und Vogelschutzes, der Fischerei und des Gewässerschutzes. Diese Interferenzen können zu undurchsichtigen Situationen führen, dies umso mehr, als die direkt für den Naturschutz anwendbare Gesetzgebung nicht in allen Bereichen eine Hauptrolle spielt. In gewissen Fällen spielt sie eine unterstützende, in anderen eine ergänzende Rolle. Somit muss in allen Situationen ein besonderes Augenmerk auf die Koordination gelegt werden (Art. 3 Bst. c; vgl. auch: Art. 9 Abs. 2, 12 Abs. 2 und 13 Abs. 3, 24 Abs. 2, 26 Abs. 2, 27 Abs. 2 usw.).

1.2.1.3. Im 1. Kapitel werden mit den *allgemeinen Bestimmungen* Zweck und Gegenstand des Gesetzes (Art. 1) sowie die *Grundsätze* für den Natur- und Landschaftsschutz definiert: Zusammenarbeit aller betroffenen privaten und öffentlichen Personen und Instanzen (Art. 2 Abs. 1 bis 3); Ermahnung zur Delegation (Art. 2 Abs. 4 und auch Art. 14. Abs. 2); Berücksichtigung von Amtes wegen der Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes in den staatlichen und kommunalen Aufgaben; Koordination zwischen den betroffenen Bereichen und systematische Anhörung der von den Umsetzung des Gesetzes Betroffenen (Art. 3); Festlegung durch den Staatsrat der kantonalen Gesamtpolitik im Bereich des Naturschutzes, das heisst konkret Definition im kantonalen Richtplan und Umsetzung über Mehrjahresprogramme (Art. 4).

1.2.1.4. In diesem Kapitel werden auch *die wichtigsten mit der Ausführung des Gesetzes betrauten Organe* bestimmt.

In erster Linie sind dies der Staatsrat und die Kantonsverwaltung (Art. 5), wobei die Details aufgrund der Organisationsautonomie der Regierung auf dem Verordnungsweg geregelt werden müssen. Die mit der An-

nahme des Postulats Peiry-Kolly/Brouchoud-Bapst über die Rationalisierung der Kantonsverwaltung geforderte Analyse (TGR 2006 S. 1804, 2008 S. 49 und 286 sowie 2009 S. 1231 f. und 1308 ff.) wird dabei berücksichtigt werden müssen.

Neben dem Staat sind auch die Gemeinden gefordert bei Fragen, die direkt ihr Gemeindegebiet betreffen (Art. 7). Um die ihnen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen, sollen die Gemeinden nach Möglichkeit zusammenarbeiten (Art. 7 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1, 2. Satz und Abs. 2 sowie Art. 35 Abs. 2); der Entwurf meint denn auch Gemeinden im weiten Sinne, also auch interkommunale Einheiten. Die Gemeinden sollen jedoch auch vom Staat unterstützt werden (Art. 7 Abs. 4; siehe auch Art. 9 Abs. 3), da sie nicht notwendigerweise über das erforderliche Fachwissen in diesem Bereich verfügen. Die Notwendigkeit einer technischen und wissenschaftlichen Unterstützung, auf die gewisse Vernehmlassungsadressen hinwiesen, floss mit anderen Worten in den Gesetzesentwurf ein.

Darüber hinaus wird die Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, die bereits besteht, als beratendes Organ bestätigt (Art. 6).

1.2.1.5. Die übrigen Themen, die im Entwurf behandelt werden, leiten sich hauptsächlich vom NHG und seinen Ausführungsverordnungen her.

Bei zahlreichen Aspekten handelt es sich beim Entwurf um ein Ausführungsgesetz der Bundesgesetzgebung. Der Biotopschutz nimmt einen zentralen Platz ein mit den sechs direkt umsetzbaren Bundesinventaren für Objekte von nationaler Bedeutung und den Biotopen von kantonaler oder lokaler Bedeutung, bei denen die Kantone einen grösseren Spielraum haben (Art. 8–21 sowie Art. 22 und 23; siehe weiter unten Punkt 1.2.2). Es folgen die Bestimmungen über den ökologischen Ausgleich, der eine Erweiterung des Biotopschutzes darstellt (Art. 24 bis 26; siehe Punkt 1.2.3.1), und über die weiteren spezifischen Massnahmen des Artenschutzes (Art. 27 bis 32; siehe Punkt 1.2.3.2) sowie die Ausführungsbestimmungen im Bereich der Naturpärke (Art. 39 und 40; siehe weiter unten Punkt 1.2.4.1).

Bei den anderen Bereichen hingegen spielt das NHG eine geringere Rolle. So lassen die NHG-Bestimmungen zum Schutz der Landschaften und Geotope (Art. 33 bis 36; siehe weiter unten Punkt 1.2.3.3) den Kantonen einen grossen Spielraum. Die beweglichen Naturdenkmäler (Art. 37 und 38; siehe weiter unten Punkt 1.2.3.4) ihrerseits sind im Zivilrecht geregelt.

1.2.1.6. Der Entwurf setzt darüber hinaus Artikel 73 Abs. 3 KV über das Bewusstsein für Naturgüter um (siehe Art. 41 und weiter unten Punkt 1.2.4.2). Ein besseres Bewusstsein für Naturgüter ist im Übrigen auch ein Ziel des Entwurfs (Art. 1 Abs. 2 Bst. e). Ein ganzes Kapitel ist der Subventionierung und Finanzierung (5. Kapitel, Art. 42 bis 50; siehe Punkt 1.2.5) und ein anderes der Aufsicht und den Rechtsmitteln gewidmet (6. Kapitel, Art. 51 bis 60; siehe weiter unten Punkt 1.2.6). Im letzten Teil wird die Spezialgesetzgebung leicht angepasst, indem sechs Gesetze in eher weniger bedeutenden Punkten geändert werden (Art. 63).

1.2.2 Biotopschutz

1.2.2.1. Der 3. Abschnitt des NHG lautet «Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt» und scheint dem

Artenschutz den Vorrang zu geben (Art. 18 NHG, Schutz von Tier- und Pflanzenarten). Der Artenschutz soll aber laut Artikel 18 Abs. 1 NHG «durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume» erfolgen, also mittels Biotopschutz. Damit ist der Biotopschutz in Wirklichkeit **das erste Tätigkeitsgebiet** des Naturschutzes.

Zur Terminologie ist Folgendes anzumerken: Der Entwurf folgt dem Bundesgesetz und benutzt den Begriff «Schutz» (Biotop- bzw. Artenschutz). Die Ziele gehen aber weiter als der blosse Schutz, sodass «**Management**» (Biotop- bzw. Artenmanagement) genau genommen zutreffender wäre. Die Massnahmen, die heutzutage in diesem Bereich getroffen werden, beschränken sich nämlich nicht mehr auf einen bewahrenden Schutz (es geht nicht darum, Lebensräume unter eine Käseglocke zu stellen), sondern enthalten auch aktive Elemente, die dem Schutz dienen (gestaltender Schutz). Beispiele wären Unterhalt, Regeneration und Neuschaffung von natürlichen Lebensräumen, die Wiederansiedlung von Arten oder die Bekämpfung von nicht erwünschten invasiven Arten.

1.2.2.2. Der Biotopschutz ist grundsätzlich eine **Aufgabe des Bundes**, die nach einer Unterscheidung zwischen Biotopen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung **zum Teil an die Kantone abgetreten** wird (Art. 18a und 18b Abs. 1 NHG).

Die *Biotop* von nationaler Bedeutung – zu denen auch die Moorlandschaften von nationaler Bedeutung zu zählen sind, da die anwendbaren Regeln praktisch identisch mit denjenigen für die Biotop sind – werden logischerweise vom Bund bezeichnet (Art. 18a Abs. 1 und 23b Abs. 3 NHG). Dies geschieht über besondere Verordnungen, die die Schutzziele definieren und als Inventar dienen (Art. 16 und 22 Abs. 1 NHV). Die Kantone sind insgesamt für die Durchführung und Umsetzung der Inventare zuständig (Art. 18a Abs. 2 und 23c Abs. 2 NHG).

Bei den *Biotopen* von regionaler und lokaler Bedeutung sind die Kantone für den gesamten Schutz inklusive Bestimmung der Biotop zuständig (Art. 18b Abs. 1 NHG). Die Bezeichnung solcher Objekte ist nicht freiwillig. Das Bundesrecht gibt den Kantonen vielmehr einen Vollzugauftrag (BGE 116 Ib 203, E. 5e).

1.2.2.3. Auch wenn der *Entwurf* dem Biotopschutz ein ganzes Kapitel widmet, wird die heutige Situation nicht grundlegend verändert; denn die meisten Bestimmungen des 2. Kapitels **kodifizieren** lediglich mit einigen Änderungen und Ergänzungen **die aktuelle Praxis**.

1.2.2.4. Mit dem Entwurf wird ein **Verfahren für die Bestimmung der Biotop** von kantonaler und lokaler Bedeutung eingeführt (Art. 8 bis 11). Damit sollte der Kanton die Bezeichnungspflicht, der er laut Bundesgericht bisher nicht nachkommt (RDAF 1999 I 321, E. 2b), erfüllen können. In den über zwanzig Jahren seit dem Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen auf Bundesebene wurden nämlich so gut wie keine Biotop auf Kantonsebene formell bestimmt. Hierzu ist anzufügen, dass die im Bundesrecht als «Biotop von regionaler Bedeutung» bezeichneten Objekte im Entwurf als «Biotop von kantonaler Bedeutung» geführt werden, um Klarheit im Verhältnis zur Terminologie des RPBG zu schaffen, das zwischen drei Ebenen der Raumplanung unterscheidet: kantonal, regional, lokal. Für Biotop scheint die Zwischenstufe «regional» wenig sinnvoll zu sein, sodass im Entwurf nur die kantonale und lokale Ebene beibehalten wird.

1.2.2.5. Der Entwurf legt des Weiteren *die materiellen und finanziellen Verantwortlichkeiten* der verschiedenen Instanzen fest (Art. 14 f.). Bei den Kulturgütern liegt die Hauptverantwortung für deren Schutz bei den Eigentümerinnen und Eigentümern (Art. 5 KGSG). Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes hingegen ist die Sachlage eine andere, weil die davon betroffenen Güter in der Regel nicht zum fast ausschliesslichen Gebrauch des Eigentümers oder der Eigentümerin bestimmt sind.

Der Entwurf überträgt deshalb die Verantwortung für den Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung entsprechend der heutigen Praxis *dem Staat* und fügt die Verantwortung für Biotope von kantonaler Bedeutung hinzu (Art. 14 Abs. 1; vgl. auch Art. 10 Abs. 1 und 17 Abs. 2). Nach Möglichkeit delegiert der Staat die allgemeine Verantwortung für das Ausführen der Massnahmen (wie der Unterhalt eines Biotops) an die am stärksten betroffenen Drittpersonen (Eigentümer oder Bewirtschafter, Naturschutzorganisationen) und subventioniert diese Massnahmen (Art. 43 Abs. 1 Bst. b und 46 Abs. 3). Nötigenfalls können die Aufgaben über spezifische Aufträge anderen Drittpersonen übertragen werden (Art. 14 Abs. 3).

Die *Gemeinden* sind ihrerseits für die Bezeichnung (Art. 10 Abs. 2) und den Schutz (Art. 15 Abs. 2; vgl. auch Art. 17 Abs. 2) der Biotope von lokaler Bedeutung zuständig, wobei der Staat Beiträge an diese Massnahmen leistet (Art. 43 Abs. 1 Bst. c). Hierzu ist allerdings eine wichtige Einschränkung zu machen: Der Unterhalt von Gehölzen ausserhalb des Waldareals obliegt der betroffenen Grundeigentümerschaft (Art. 23 Abs. 2, 2. Satz). Mit dieser Lösung wird die heutige Praxis und in gewisser Weise das für den Schutz der Kulturgüter geltende System aufgegriffen.

1.2.2.6. Die *Instrumente* für die Verabschiedung von Schutzmassnahmen sind in den Artikeln 16 ff. definiert. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um die in der Raumplanungsgesetzgebung vorgesehenen Instrumente (siehe Art. 17 RPG). Eine weitere Möglichkeit sind Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern, wie sie in Artikel 18c Abs. 1 NHG ausdrücklich vorgesehen sind.

Die Unterschutzstellung erfolgt wie bis anhin im Wesentlichen über Nutzungspläne (Art. 17 Abs. 1). Allerdings gibt es einen Unterschied zur heutigen Praxis: Bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung kommen *kantonale Nutzungspläne* (KNP) anstelle der kommunalen Nutzungspläne zur Anwendung (Art. 17 Abs. 2 und Abs. 3, 2. Satz sowie 61 Abs. 2). Einschränkend ist zu sagen, dass es sich mehr um einen theoretischen als praktischen Unterschied handelt, da die Gemeinden sich heute bei Objekten von übergeordneter Bedeutung darauf beschränken, die Angaben des Staats in ihre lokalen Nutzungspläne zu übertragen. Es wird mit anderen Worten keine wirklich neue Situation geschaffen, sondern lediglich sichergestellt, dass Verantwortungsebene und Instrument übereinstimmen.

Der Biotopschutz erfolgt in der Regel über Nutzungspläne und/oder über Vereinbarungen, doch ist in gewissen Fällen eine Verfügung erforderlich, zum Beispiel, wenn keine Einigung mit dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin zustande kommt oder wenn die Notwendigkeit einer Unterschutzstellung im Rahmen einer Baubewilligung hervorgehoben werden soll. Auch in einem solchen Fall wird diese Verfügung (Art. 19) über ein

Instrument der Raumplanungsgesetzgebung getroffen (unabhängige Massnahme nach Art. 75 RPBG).

Es ist auch denkbar, dass die Notwendigkeit von Schutzmassnahmen im Rahmen eines Bauprojekts im Zusammenhang mit einer Bodenverbesserung sichtbar wird (so geschehen beim Schlangenbiotop von Ombriau). In einem solchen Fall nimmt die Behörde, die für die Bewilligung oder Genehmigung zuständig ist (Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, siehe Art. 18b BVG), eine Abwägung der bestehenden Interessen vor und verweigert dem Projekt gegebenenfalls die Genehmigung. Für die Schutzmassnahmen bleiben die ordentlichen Instanzen zuständig (VGer in RDAF 2003 I 688, E. 4b).

1.2.2.7. In den beiden letzten Legislaturperioden *konnnte der Kanton einen grossen Teil seines Rückstands in der Ausarbeitung der Biotop-Inventare des Bundes wettmachen*. Heute steht die Mehrheit der Moorlandschaften, Hoch- und Flachmoore sowie Auengebiete von nationaler Bedeutung unter Schutz. Ausserdem bestehen für diese Biotope Unterhalts- und Pflegepläne. Auch die Massnahmen zugunsten der Trockenwiesen und Amphibienlaichgebiete verzeichnen Fortschritte. Dies will aber nicht heissen, dass nun in diesem Bereich weniger getan werden muss. Wir wollen an dieser Stelle gar nicht erst auf die Frage der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung eingehen, auf die im Kanton Freiburg bis heute noch keine richtige Antwort gefunden wurde, sondern lediglich auf die Feststellungen des Bundes hinweisen: Die Fläche der Hoch- und Flachmoore von nationaler Bedeutung hat zwar seit der Einführung der Bundesinventare kaum mehr abgenommen. Doch die Qualität der geschützten Moore hat sich im untersuchten Zeitraum wesentlich verschlechtert.

1.2.3 Weitere Schutzmassnahmen

1.2.3.1. Laut Artikel 18b Abs. 2 NHG sorgen die Kantone in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für einen *ökologischen Ausgleich*. Auch hier handelt es sich um eine Muss- und nicht um eine Kannvorschrift.

Diese Form des ökologischen Ausgleichs hat vor allem eine *ergänzende Funktion*. Zum einen ist es eine Ergänzung zu den Bestimmungen über den Biotopschutz, indem er isolierte Biotope miteinander zu verbinden sucht, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen (Art. 15 NHV). Zum anderen wird dadurch die Landwirtschaftsgesetzgebung ergänzt, indem Beiträge an Leistungen der Landwirte, die über die Leistungen im Rahmen der Direktzahlungen und Öko-Qualitätsbeiträge (Art. 76 ff. LwG sowie DZV und ÖQV; auf kantonaler Ebene: Art. 7 LandwG und Art. 13 ff. LandwR) hinausgehen, ermöglicht werden. «Ergänzend» ist jedoch nicht mit «von zweitrangiger Bedeutung» gleichzusetzen: Inzwischen anerkennen immer mehr Personen und Organisationen, dass das Vernetzen von Biotopen und die Einrichtung ökologischer Korridore ein vorrangiges Ziel des Schutzes der Biodiversität ist.

Der Entwurf sieht deshalb für *Landwirtschaftsflächen* Rahmenbedingungen zur Förderung solcher Massnahmen (Art. 25 Abs. 2) sowie Kantonsbeiträge an zusätzliche Massnahmen in der Landwirtschaft (Art. 43 Abs. 1 Bst. d) und an die Ausarbeitung und Begleitung von Konzepten, die die Vernetzung von Biotopen und Ausgleichs-

flächen zum Ziel haben (Art. 43 Abs. 1 Bst. e), vor. Hierzu ist zu sagen, dass zwar die von den Landwirtinnen und Landwirten getroffenen Massnahmen auf der Grundlage der ÖQV subventioniert werden, nicht aber die Vorbereitung und Begleitung der Projekte, obwohl die Bedeutung dieser Phasen allgemein anerkannt ist.

Der ökologische Ausgleich *ausserhalb der Landwirtschaftsflächen* ist Sache der Gemeinden, da die lokalen Gegebenheiten entscheidend sind. Der Staat kann diese Massnahmen aber unterstützen (Art. 26 Abs. 1 und 43 Abs. 1 Bst. f).

1.2.3.2. Der **Artenschutz** obliegt nach Artikel 78 Abs. 4 BV dem Bund. Ausserdem gehört dieser Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu den Hauptzielen des NHG (Art. 1 Bst. d NHG). Der Artenschutz erfolgt indes in erster Linie über den Schutz der Lebensräume (Art. 18 Abs. 1 NHG und Art. 13 NHV; siehe auch weiter oben Punkt 1.2.2.1), sodass die spezifisch dem Artenschutz gewidmeten Bestimmungen ein bisschen in den Hintergrund geraten.

Diese Bestimmungen fallen im Wesentlichen unter die *Eingriffsverwaltung* (System von Verboten und Bewilligungen), die im Bundesrecht ziemlich ausführlich geregelt ist. Dieser Bereich untersteht im Übrigen keineswegs nur dem NHG. Der Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel sowie der Schutz der Fische sind hauptsächlich in der Gesetzgebung der Jagd und Fischerei geregelt. Auch das Zivilgesetzbuch spielt hier hinein (Art. 699 ZGB über die Beeren und Pilze). Die Kantone sind für die Ausführung des Bundesrechts zuständig und können Ergänzungen vorsehen.

Diese Umsetzung und – für die Fragen, die im NHG (Art. 19, 20, 22 und 23 NHG) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen (Art. 20 und Anhänge 2 bis 4 NHV) sowie in Artikel 699 ZGB geregelt werden – Ergänzung geschehen über die Artikel 27 bis 32 des Entwurfs.

- Der Entwurf legt fest, in welchem Ausmass Staat und Gemeinden *Verbote, die über die Schutzbestimmungen des Bundesrechts hinausgehen* (Art. 28 Abs. 1 und 3) beziehungsweise *Ausnahmen von Verboten* (Art. 29 Abs. 1) aussprechen dürfen. Damit wird Artikel 73 Abs. 1 KV Rechnung getragen, in welchem die Gemeinden ausdrücklich erwähnt werden.
- Er gibt dem Staatsrat explizit das Recht, das Sammeln oder Fangen von nicht geschützten Arten einzuschränken (Art. 28 Abs. 2).
- Er erlaubt es, Ausnahmen davon abhängig zu machen, dass Massnahmen zur Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz getroffen werden (Art. 29 Abs. 3). Mit dieser Bestimmung wird das Bundesrecht ergänzt, das eine solche Möglichkeit nur für Ausnahmen von Massnahmen zum Schutz von Lebensräumen vorsieht (siehe Art. 18 Abs. 1ter NHG).
- Er sieht Beiträge des Staats an Massnahmen zum Schutz und gegebenenfalls zur Wiederansiedlung vor (Art. 43 Abs. 1 Bst. i).
- Er beauftragt den Staatsrat mit der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten. Dabei werden nicht nur die Probleme für die Biodiversität, sondern, in einem Querschnittansatz, auch die Fragen der Landwirtschaft und die öffentliche Gesundheit berücksichtigt (Art. 32 Abs. 2).

1.2.3.3. Für den Schutz der **Landschaften, Geotope und Naturlandschaften** sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Der Bund hat lediglich die ergänzende Aufgabe, die Güter zu schonen und zu erhalten sowie entsprechende Bestrebung zu unterstützen (Art. 78 Abs. 2 und 3 BV).

Als der kantonale Richtplan Anfang der 2000er-Jahre revidiert wurde, wurde aufgrund der Schwierigkeit, objektive Kriterien für die Landschaftspflege und -verwaltung zu definieren, darauf verzichtet, das Thema Landschaft weiterzuentwickeln. Stattdessen beschloss man, auf die verschiedenen Teilaspekte der Landschaft (Landwirtschaft, Wald, Biotope usw.) und auf Raumplanungsinstrumente auf kommunaler und interkommunaler Ebene zu setzen. Diese Vorgehensweise, die dazu führte, dass das Landschaftsinventar von 1977 des Kantons Freiburg aufgegeben wurde, wurde auch für den Gesetzesvorentwurf, der Anfang 2010 in die Vernehmlassung gegeben wurde, gewählt, was im Rahmen der Vernehmlassung stark kritisiert wurde.

Hierzu ist zu sagen, dass die Situation in der Tat kritisch ist. Der Bericht «Umwelt Schweiz 2011» etwa hält fest: «Die Vielfalt der Landschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten abgenommen und die Zersiedelung hält an: Pro Jahr kommen rund 21 km² besiedelte Landesfläche hinzu.» Kommt hinzu, dass die Konzepte in diesem Bereich im vergangenen Jahrzehnt bedeutende Änderungen erfahren haben. 2000 wurde zum Beispiel in Florenz das Europäische Landschaftsübereinkommen (SEV Nr. 176) verabschiedet, das sich durch eine gesamtheitliche Herangehensweise auszeichnet und sich somit nicht auf den Schutz des ökologischen und kulturellen Schutzes beschränkt, sondern auch andere Aspekte wie die Gesellschaft oder den Wirtschaftsraum berücksichtigt. Das Verfahren für die Ratifizierung durch die Schweiz ist gegenwärtig im Gang. Auf Bundesebene ist etwa das Landschaftsbeobachtungsprogramm (in dessen Rahmen anhand verschiedener Indikatoren Zustand und Entwicklung der Landschaft in der Schweiz dokumentiert und beurteilt werden und 2010 Gegenstand eines ersten Zwischenberichts war) oder die Verabschiedung im Juni dieses Jahres der «Landschaftstypologie Schweiz» (dessen Ziel es ist, ein einheitliches Landschaftsverständnis zwischen den Fachstellen des Bundes, der Kantone und weiteren Anwendern zu ermöglichen) zu erwähnen. Des Weiteren wurde die Bedeutung der Bundesinventare wie des BLN bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben in der Rechtsprechung bestätigt (BGE 135 II 209 / JdT 2010 I 711, E. 2 bezgl. ISOS).

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, die kantonale Politik im Bereich der Landschaften und Geotope wie folgt neu zu definieren:

- *Vorrang haben nach wie vor die Raumplanungsinstrumente* und somit Massnahmen auf Gemeindeebene (Art. 33 Abs. 3 und 35 Abs. 1 Bst. b und c).
- *Der Staat soll aber neu die treibende Kraft sein*, indem er Inventare erstellt und Richtlinien erarbeitet und so den Gemeinden die für die Anpassung ihrer Ortspläne notwendigen Informationen gibt (Art. 34 und 35 Abs. 1 Bst. b *in fine*) beziehungsweise die Objekte von kantonaler Bedeutung bezeichnet (Art. 34 Abs. 2, 2. Satz).
- Im Bereich der Landschaft trägt der Entwurf dem Übereinkommen von Florenz Rechnung, das die *Landschaft dynamisch versteht* und zwischen dem

Schutz, der Pflege und der Planung der Landschaften unterscheidet: Der Gesetzesentwurf macht ebenfalls diese Unterscheidung (siehe Art. 33 Abs. 1 und 2 sowie Art. 34 Abs. 2).

1.2.3.4. Beim Schutz der *beweglichen Naturdenkmäler* (Fossilien, Gesteine oder Mineralien), die auf dem Kantonsgebiet entdeckt werden, stellen sich ganz andere Fragen als bei den anderen Bereichen, die unter das NHG fallen, da die beweglichen Naturdenkmäler ohne grosse Schwierigkeiten in Besitz genommen und veräussert werden können. Auf Bundesebene ist in erster Linie Artikel 724 ZGB massgebend, der namentlich festlegt, dass Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert Eigentum des Kantons sind, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind. Derzeit wird Artikel 724 ZGB auf Kantonsebene über Artikel 313 EGZGB umgesetzt.

An und für sich ist der Schutzbedarf für diese Art von Objekten im Kanton Freiburg relativ gering. Artikel 313 EGZGB reichte bis anhin aus, obwohl er nicht ganz konform zum neuen Wortlaut von Artikel 724 ZGB ist und nicht alle Probleme zu lösen vermag. Die Ausarbeitung des Entwurfs schien jedoch *eine günstige Gelegenheit zu sein, um sich dieser Frage erneut anzunehmen* (Art. 37 und 38) und dabei der Nähe zwischen diesem Bereich und dem Kulturgüterschutz Rechnung zu tragen. Der Staatsrat wird im Übrigen im Rahmen des Ausführungsreglements entscheiden müssen, ob die RUBD als die vom Naturschutz betroffene Direktion für den Schutz von beweglichen Naturdenkmälern oder die EKSD (Stichwort Naturhistorisches Museum) für zuständig erklärt werden soll.

1.2.4 Pärke und Bewusstsein für Naturgüter

1.2.4.1. Die Bundesgesetzgebung über Pärke trat am 1. Dezember 2007 in Kraft. Mit der Gewährung eines spezifischen Labels (des sogenannten Parklabels) und dank Bundessubventionen sollen die Bevölkerung und Unternehmen der dafür geeigneten Regionen angehalten werden, Pärke zu schaffen und zu bewirtschaften und so den Schutz der natürlichen Lebensräume und bemerkenswerten Landschaften optimal mit der regionalen Entwicklung in Einklang zu bringen. Diese *Parkpolitik* betrifft somit die unterschiedlichsten Bereiche wie Natur- und Landschaftsschutz, Land- und Forstwirtschaft, Raumplanung, Wirtschaftsförderung, Tourismus und Regionalpolitik (siehe Art. 39 Abs. 1 Bst. c) und ist Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung.

Der Kanton Freiburg ist gegenwärtig von *zwei interkantonalen Projekten* für regionale Naturpärke betroffen: das Projekt Gruyère Pays-d'Enhaut und das Projekt Gantrisch, an das sich zwei Gemeinden des Sensebezirks beteiligen. Das Gesuch um Verleihung des Parklabels wurde für beide Pärke am 7. Januar 2011 beim BAUF eingereicht. Der Entscheid des Bundes wird für Ende Sommer erwartet. Des Weiteren verlangt die Motion Galle/Thürler, die im April 2008 vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde (TGR 2006 S. 2749, 2008 S. 442 und 519), dass der Kanton sich ein Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Pärke gibt.

Mit den Artikeln 23e bis 23m NHG und den rund dreissig Artikeln der Pärkeverordnung sind die meisten Fragen rund um die Pärke bereits auf Bundesebene geregelt. Deshalb begnügt sich der Entwurf damit, nur knapp auf

die Naturpärke einzugehen (Art. 39, 40, 43 Abs. 1 Bst. g und 45); dabei wird namentlich Folgendes festgelegt:

- *Die Rolle des Staats* beschränkt sich im Wesentlichen darauf, regionale Initiativen zu fördern und zu unterstützen (Art. 39 Abs. 1 Bst. a–c und Abs. 3) sowie als Bindeglied zwischen Regionen und Bund zu wirken (Art. 39 Abs. 2).
- Der Staat kann *kantonseigene Beiträge* in Ergänzung zu den in den Programmvereinbarungen vorgesehenen Bundessubventionen gewähren (Art. 43 Abs. 1 Bst. g und 45). Dem ist anzufügen, dass der Bund ausdrücklich nur dann Finanzhilfen gewährt, wenn sich der Kanton beteiligt (Art. 2 Abs. 2 PÄV).
- Es wird die *Mitwirkung der Gemeinden und der Bevölkerung* geregelt (Art. 40), da diese nach Bundesrecht ein wichtiges Element darstellt (vgl. Art. 23i Abs. 2 NHG).

1.2.4.2. Staat und Gemeinden «fördern das *Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter*, insbesondere durch Bildung, Forschung und Information.» So will es Artikel 73 Abs. 3 KV. Diesem Verfassungsauftrag liegt der Gedanke zugrunde, dass ein besseres Bewusstsein der Natur zu einem besseren Schutz der Natur und zu einer breiteren Unterstützung in der Bevölkerung von Entscheiden zugunsten der Natur führt. Dieser Gedanke findet sich auch in internationalen Texten: Bereits vor über dreissig Jahren wurde die Mitwirkung in Artikel 3 Abs. 3 der Berner Konvention verankert. Und die Rio-Konvention enthält ein ähnliches Konzept (Art. 12 und 13). Zudem zieht die Schweiz in Betracht, das Übereinkommen von Aarhus zu ratifizieren, in welchem nicht nur das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten, sondern auch die Pflicht der Behörden, die Öffentlichkeit in diesem Bereich zu informieren, festgeschrieben ist. Auf eidgenössischer Ebene gibt Artikel 25a NHG heute schon den Kantonen den Auftrag «für die Information und Beratung der Behörden und der Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand von Natur und Landschaft» zu sorgen. Dieser Artikel wurde 1995 eingeführt mit dem Ziel, den Informations- und Beratungsauftrag der öffentlichen Hand im Bereich der Umwelt zu verstärken und so mit den internationalen Anforderungen in Einklang zu bringen. Artikel 14a NHG sieht vor, dass der Bund entsprechende Beiträge ausrichten kann.

Im Bereich des Heimatschutzes wurden die bestehenden Bestimmungen des KGSG als Ausführungsbestimmungen zu Artikel 73 Abs. 3 KV als ausreichend eingestuft. Der Bereich des Bewusstseins für Naturgüter wird im vorliegenden Entwurf geregelt, der im Wesentlichen an der heutigen Praxis festhält (Art. 41) und die Grundlage für Subventionen legt (Art. 43 Abs. 1 Bst. i). Die Aufwertung der Landschaften und Geotope (Art. 35 Abs. 1 Bst. d) geht ebenfalls in diese Richtung – genauso wie die Parkpolitik (Art. 39, 40 und 43 Abs. 1 Bst. g und 45), da diese die Förderung von Massnahmen zugunsten der Umweltbildung beinhaltet.

1.2.5 Subventionierung und Finanzierung

1.2.5.1. Der Naturschutz ist auch *mit der NFA* eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Für die Verbundaufgaben hat die NFA mit der Programmvereinbarung ein neues Instrument der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen eingeführt, dessen Eigenheiten und

Auswirkungen in der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (*TGR* 2007 S. 836 ff., Kapitel 5) bereits ausführlich erläutert wurden. Es sei hier lediglich daran erinnert, dass der Bund im Rahmen einer Programmvereinbarung nicht mehr Einzelobjekte aufgrund der verursachten Kosten subventioniert, sondern auf der Grundlage von Mehrjahresprogrammen Global- und Pauschalsubventionen entrichtet.

Mit dem Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die NFA (ASF 2007_066), das im Juni 2007 verabschiedet wurde, wurden das SVOG und FHG zur Klärung allgemeiner Fragen in Bezug auf die Programmvereinbarungen (Zuständigkeit für den Abschluss solcher Programmvereinbarungen und Mitwirkung der Gemeinden) geändert. Heute sind diese Fragen in Artikel 6a SVOG und Artikel 44 FHG geregelt. Für den Naturschutz sind in diesem Bereich keine weiteren Ergänzungen erforderlich. Entsprechend findet sich im Entwurf lediglich ein Verweis (Art. 48).

Beim Natur- und Landschaftsschutz sind die mit der NFA eingeführten Änderungen weniger einschneidend als in anderen Bereichen, da das System der Globalsubventionen des Bundes bereits vor mehreren Jahren eingeführt wurde. Anders sieht es aus bei der Höhe der Beträge: Aufgrund des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge, die auf der Finanzkraft der Kantone ruhen, verringern sich für den Kanton Freiburg zwangsläufig die Bundesbeiträge an die Verbundaufgaben.

1.2.5.2. Bei den Beträgen, die der Kanton an Dritte weitergibt, nachdem er sie auf der Grundlage von Programmvereinbarungen vom Bund erhalten hat, handelt es sich nicht mehr um Bundes-, sondern um Kantonssubventionen, die vom Kantonsrecht geregelt werden. Damit muss der Staat nicht nur eine gesetzliche Grundlage für die kantonseigenen Beiträge an den Natur- und Landschaftsschutz schaffen, sondern auch für die Verwendung der vom Bund erhaltenen Mittel. Mit Kapitel 5 sollen nun die **Vorgaben von Artikel 13 SubG** erfüllt werden. Dabei wird im Wesentlichen die aktuelle Praxis kodifiziert. Mit dem Entwurf werden kaum neue Subventionen eingeführt. Ausserdem sind diese einzig für kommunale Aufgaben vorgesehen.

1.2.5.3. Der Entwurf sieht die Finanzierung über **Verpflichtungskredite** für dieselbe Dauer wie die Programmvereinbarung mit dem Bund vor. Daneben verbindet der Entwurf diese Kredite mit den Mehrjahresprogrammen (Art. 49). Mit dieser Lösung wird das Bewusstsein gefördert, dass es sich bei den Investitionen im Naturschutz um langfristige Investitionen handelt (siehe auch Punkt 2.1.f).

Weiter muss sichergestellt werden, dass die Beträge, die im Falle von Beeinträchtigungen eingenommen werden (Ersatzleistungen im Rahmen einer Ausnahmegewilligung, Art. 21 Abs. 2; und Ersatzleistungen infolge von illegalen Eingriffen, Art. 53 Abs. 2) tatsächlich für die Kompensation dieser Beeinträchtigungen eingesetzt werden. In einer ersten Phase wurde in Erwägung gezogen, hierfür einen Naturfonds zu schaffen. Eine detailliertere Analyse zeigte aber, dass ein solcher Fonds angesichts der erhobenen Beträge unverhältnismässig, mit grossem administrativem Aufwand verbunden und eingedenk der

verfolgten Ziele nicht wirklich zu rechtfertigen wäre. Um diese Ziele zu erreichen, genügt es nämlich, die zweckgebundene Verwendung der Ersatzzahlungen im Gesetz vorzuschreiben (Art. 50).

1.2.6 Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz

1.2.6.1. Das 6. Kapitel über die Kontrolle der Ausführung und den Rechtsschutz deckt fünf unterschiedliche Bereiche ab: die Natur- und Landschaftsschutzaufsicht, die Wiederherstellung nach einem illegalen Eingriff, die Rechtsmittel, die Strafbestimmungen sowie (wenn auch nur in Form einer Wiederholung) die Enteignung.

1.2.6.2. Die **Aufsicht** des Natur- und Landschaftsschutzes deckt mehrere Aspekte ab. Die Aufsicht umfasst zum einen die Sicherstellung, dass die aktiven Schutzmassnahmen eingehalten werden; diese Kontrolle fällt eher in den Bereich der Erfolgskontrolle und ist im Prinzip im Pflegeplan geregelt. Sie umfasst zum anderen die «Natur- und Landschaftsschutzpolizei» und betrifft die Einhaltung der passiven Massnahmen (Verbote) sowie eine allgemeine Beobachtung der Lage im Bereich des Naturschutzes.

Der Entwurf überträgt die Verantwortung für die Aufsicht grösstenteils dem Staat. Die Kantonsregierung hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, die Aufsicht wirksam zu organisieren (Art. 51 Abs. 1), was namentlich eine Koordination zwischen den verschiedenen direkt oder indirekt betroffenen Dienststellen bedingt (BNLS, WaldA, Amt für Landwirtschaft, Amt für Umwelt, Sektion Gewässer des Tiefbauamts, Kantonspolizei usw.). Im 2. Absatz von Artikel 51 wird eine Ergänzung angebracht, die die heutige Situation weiter festigen soll: Die Natur- und Landschaftsschutzpolizei erfolgt in erster Linie durch das Aufsichtspersonal des WaldA. Dies ist zum grossen Teil heute schon der Fall; denn nachdem die problematische Beziehung zwischen Jägern und Wildhütern-Fischereiaufsehern 2001 im Grossen Rat behandelt wurde, hat der Staatsrat die Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV) erlassen, in der die Umsetzung des Naturschutzes im Allgemeinen zum Tätigkeitsgebiet der Wildhüter-Fischereiaufseher gezählt wird (siehe Art. 4 Abs. 3, 5 Abs. 2, 27 Bst. a und 30 AufsV). Das mit dieser Verordnung eingerichtete System wurde zwar vor ein paar Jahren in einer Volksmotion infrage gestellt, doch sprachen sich sowohl der Staatsrat als auch der Grosse Rat für die Beibehaltung des heutigen Systems aus (Volksmotion Riedo und Mitunterzeichner, *TGR* 2008 S. 349, 517 und 522).

Der Entwurf beauftragt die Gemeinden, die staatliche Aufsicht auf ihrem Gebiet zu ergänzen (Art. 52 Bst. a) und gibt ihnen die Hauptverantwortung für die Beaufsichtigung der Güter von lokaler Bedeutung (Art. 52 Bst. b). Die Tatsache, dass den Gemeinden lokale Aufgaben übertragen werden, ist kohärent mit der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, die sich durch das gesamte Gesetz durchzieht.

1.2.6.3. Artikel 53 behandelt die **Wiederherstellung** nach einer **illegalen Beeinträchtigung** eines geschützten Objekts und vervollständigt so die in Artikel 24e NHG vorgesehene Wiederherstellung sowie die Wiederherstellung nach einer Einwirkung infolge widerrechtlicher Bauten oder Anlagen (Art. 167 Abs. 3 und 4 RPBG). Mit einer spezifischen Bestimmung für den Naturschutz wird die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen

Zustands beziehungsweise eines Ersatzes durch Sachleistung oder in Geld gefördert.

1.2.6.4. In Bezug auf die *Rechtsmittel* entfernt sich der Entwurf nicht von den ordentlichen Regeln (siehe RPBG für die Pläne der Raumplanung sowie Art. 54 VRG für die anderen Fälle).

Bleibt die Frage der naturschutzspezifischen Einsprache- und Beschwerdeberechtigung, die zu einem grossen Teil bereits im Bundesrecht (wurde vor einigen Jahren revidiert, Art. 12 bis 12g NHG, seit dem 1. Juli 2007 in Kraft) sowie auf Kantonsebene geregelt ist (Art. 9 Abs. 1, 84 Abs. 2 bis 4, 140 Abs. 3 und 141 Abs. 4 RPBG; Art. 198 und 206 BVG). Da die bestehenden Regeln vollauf genügen (namentlich mit der Ausdehnung der Einsprachebefugnis auf rein kantonale Vereinigungen durch Art. 84 Abs. 4 RPBG), begnügt sich der Entwurf im Wesentlichen mit einem Verweis (Art. 55 Abs. 1) und einer Harmonisierung der Situationen, in denen das Beschwerde-recht ausgeübt werden kann (Art. 55 Abs. 2 sowie 56).

1.2.6.5. Der 4. Abschnitt NHG ist den *Strafbestimmungen* gewidmet und listet die Vergehen (Art. 24 NHG) und Übertretungen (Art. 24a NHG) auf. Diese Bestimmungen sind derart formuliert – insbesondere die Übertretungen nach Artikel 24a Bst. b NHG –, dass sämtliche möglichen Verletzungen der Biotop- und Artenschutz-Bestimmungen abgedeckt sind. Somit bleibt praktisch kein Raum für kantonale Strafbestimmungen. Der Entwurf nimmt deshalb lediglich die Situation zur Kenntnis (Art. 58 Abs. 1 und 3) und ruft die in Artikel 24a Bst. b NHG gestellte Anforderung in Erinnerung: Damit diese Bestimmung angewandt werden kann, müssen die Vollzugsbehörden den Verstoß *als strafbar erklärt* haben (siehe Art. 58 Abs. 2).

Zum *Verfahren* ist zu sagen, dass Strafen auf Widerhandlungen im Bereich des Naturschutzes von der ordentlichen Strafrichterin oder dem ordentlichen Strafrichter ausgesprochen werden. Folglich verlieren die Oberamts-personen die wenigen Zuständigkeiten, die sie in diesem Bereich bisher hatten. Ausserdem verzichtet der Entwurf darauf, Ordnungsbussen einzuführen, da dies dem Bundesrecht widerspräche.

1.3 Folgen des Entwurfs

1.3.1 Allgemeine Folgen

1.3.1.1. Der Entwurf *schliesst eine Lücke in der kantonalen Gesetzgebung* und erlaubt es, einzelne punktuelle Erfordernisse zu erfüllen (namentlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Subventionen und für die Pärke). Er wird die heutige Praxis im Bereich Natur- und Landschaftsschutz nicht auf den Kopf stellen, ist dieser Bereich doch hauptsächlich vom Bundesrecht und von den Programmvereinbarungen mit dem Bund abhängig. Hingegen gibt er den Tätigkeiten in diesem Bereich eine breitere Grundlage und eine höhere Legitimität. Ausserdem verbessert er den Biotopschutz auf kantonaler und regionaler Ebene und leistet einen Beitrag für eine ganzheitliche Politik für den Schutz, die Pflege und die Planung der Landschaften und Geotope – etwas, das im Kanton Freiburg noch fehlt.

1.3.1.2. Die *Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung* (Art. 197 GRG) wurden gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Boussole 21 analysiert.

Bei dieser Analyse wurde die aktuelle Situation mit den Neuerungen des Gesetzes verglichen. Da der Entwurf bei der Biodiversität im Wesentlichen die aktuelle Praxis kodifiziert, ergeben sich in diesem Bereich keine grossen Veränderungen im Vergleich zu heute. Die grössten Fortschritte macht die Nachhaltigkeitsbeurteilung in den Bereichen Landschaftsschutz und effiziente Organisationsstrukturen aus.

Aus ökonomischer Sicht kann festgehalten werden, dass der Verpflichtungskredit und das Mehrjahresprogramm die Verhandlungsposition des Kantons gegenüber dem Bund stärken und den Personen und Organe, die das Gesetz umsetzen werden, eine grössere Sicherheit geben. Im Bereich Umwelt verbessert der Entwurf die Situation der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung und fördert deren Vernetzung. Abschliessend sei erwähnt, dass der Entwurf besonders für die Zieldimension Gesellschaft positiv ist, weil er dank eines Landschaftsschutzkonzepts zur Verbesserung des Lebensraums beiträgt und die Regierungsführung dank einer klareren Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden verbessern hilft.

1.3.2 Finanzielle und personelle Folgen

1.3.2.1. Um sich ein klares Bild über die finanziellen und personellen Folgen verschaffen zu können, ist ein Blick in die Vergangenheit nötig. Die Massnahmen zum Schutz und zur Pflege der Biotope und Stätten, die in den verschiedenen Bundesinventaren verzeichnet sind, werden schon seit vielen Jahren durchgeführt, und zwar auf der Grundlage der Bundesgesetzgebung und des bisherigen kantonalen Rechts. Seit ein paar Jahren hat sich die finanzielle Situation im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes jedoch geändert. Dies ist namentlich auf die NFA, die Politik im Bereich der Pärke sowie auf das neue Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden zurückzuführen. Weder die für die Wahrnehmung der bereits erfüllten Aufgaben erforderlichen Mittel noch die finanziellen Folgen der letzten Änderungen des Bundesrechts sind jedoch auf den vorliegenden Gesetzesentwurf zurückzuführen. *Bei diesen Beträgen handelt es sich mit anderen Worten nicht um eine Folge des Entwurfs.* Mit dem Gesetz wird indessen eine Rechtsgrundlage für die Ausgaben und Subventionen geschaffen, so wie es namentlich die Subventionsgesetzgebung verlangt.

1.3.2.2. Die Erhöhung der Beträge für den Naturschutz infolge der NFA und der neuen Bundesgesetzgebung über die Pärke bedarf indessen einer Erklärung:

– Im Anschluss an die *Einführung der NFA* hat der Kanton mit dem BAFU eine Programmvereinbarung «Natur und Landschaft» für die Jahre 2008–2011 unterzeichnet, in der Bundesbeiträge von 2 176 535 Franken (544 133 Franken pro Jahr) vorgesehen sind. Im Vergleich zu den 2 943 488 Franken, die der Kanton in den vorangegangenen vier Jahren vom Bund in Form von Globalsubventionen erhielt (2004: Fr. 872 367; 2005: Fr. 606 139; 2006: Fr. 697 051; 2007: Fr. 767 931) erhält der Kanton rund 200 000 Franken weniger pro Jahr. Diese Verringerung ist hauptsächlich auf den NFA-bedingten Wegfall des Finanzkraftzuschlags zurückzuführen. Als finanzschwacher Kanton, der erst noch besonders von den Bundesinventaren betroffen ist, profitierte der Kanton Freiburg in hohem Mass vom Finanzkraftzuschlag. Da aber die Aufgaben die gleichen blieben, können die Beträge im kantonalen Voranschlag zugunsten des Naturschutzes nicht

gekürzt werden. Als Folge davon nahmen die Nettoaufwendungen des Kantons für den Naturschutz um etwa 40% zu. Die derzeit laufenden Verhandlungen mit dem Bund im Hinblick auf die Programmvereinbarungen für 2012–2015 deuten im Moment nicht auf eine Erhöhung der Bundesbeiträge.

- Die **Unterstützung für die Naturpärke** ihrerseits ist seit dem Inkrafttreten vom 1. Dezember 2007 des revidierten NHG eine Aufgabe des Kantons, die er erfüllen muss, wenn er Finanzhilfen vom Bund erhalten will. Die beiden interkantonalen Naturparkprojekte mit Freiburger Beteiligung (Gruyère Pays-d'Enhaut und Gantrisch) haben dem BAFU ihre Charta unterbreitet. Somit werden sie Bundesbeiträge erhalten. Der Bund leistet jedoch nur dann Finanzhilfen, wenn der Kanton sich angemessen an der Finanzierung beteiligt. Unter Berücksichtigung der Zusagen der beiden anderen beteiligten Kantone (Waadt und Bern) wird der Betrag, der den Kanton Freiburg an diese beiden Naturpärke leisten wird, zwischen 200 000 und 250 000 Franken pro Jahr betragen.

1.3.2.3. Die **Folgen, die direkt auf den Entwurf zurückzuführen sind**, betreffen vier Aspekte:

- a) Im Rahmen der Vernehmlassung von 2010 forderten zahlreiche Adressaten, dass der **Staat die Gemeinden bei deren Aufgaben im Naturschutz stärker unterstützt**. Diese Forderung ist berechtigt (vgl. Punkt 1.2.1.4). Um sie zu erfüllen, sind im Entwurf zwei unterschiedliche Massnahmen vorgesehen: einerseits die Anstellung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters bzw. einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin zu 100%, um die Gemeinden in technischer Hinsicht zu unterstützen (Art. 7 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 3), was Ausgaben pro Jahr von 110 000 Franken mit sich bringt; andererseits ein zusätzlicher Finanzrahmen von 75 000 Franken pro Jahr für Beiträge an die neuen Aufgaben der Gemeinden (siehe Punkt 2.5, Kommentar zu Art. 43, Punkt b).
- b) Für die **Begleitung der Pärke** ist ausserdem eine 50%-Stelle für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter bzw. eine wissenschaftliche Mitarbeiterin vorgesehen, wofür jährlich 55 000 Franken vorzusehen sind. Nach der Planung und Schaffung der Pärke – zwei Phasen, für die sich der Kanton Freiburg teilweise auf die beiden Partnerkantone, die die Führung innehaben, stützte – stehen die beiden Naturpärke davor, den Parklabel des Bundes zu erhalten. Es ist nicht möglich, die Begleitung der Pärke mit den heute vorhandenen Mitteln sicherzustellen, da sonst das Personal des BNLS seine anderen Aufgaben im Naturschutz nicht mehr uneingeschränkt erfüllen könnte. Der Bereich der Naturpärke betrifft jedoch nicht nur den Naturschutz im eigentlichen Sinne: Regionalpolitik, Förderung regionaler Produkte, Tourismus, Land- und Waldwirtschaft usw. spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Deshalb soll ab dem Voranschlag 2013 eigens für die Pärke eine neue Rubrik geschaffen werden.
- c) Als Reaktion auf die Vernehmlassung sieht der nun vorliegende Gesetzesentwurf vor, dass sich der Staat deutlich stärker im Bereich des **Landschafts- und Geotopschutzes** einsetzt (siehe Punkt 1.2.3.3). Dies geht nicht ohne zusätzliche Mittel: Um die in diesem Bereich festgelegten Ziele (Ausarbeitung eines kantonalen Landschaftskonzepts mit einem Inventar der

Landschaften von kantonalen Bedeutung und Richtlinien für dessen Berücksichtigung durch die Gemeinden; Ausarbeitung auf der Grundlage der bestehenden Dokumente eines kantonalen Konzepts für den Schutz der Geotope) zu erreichen, sind über fünf Jahre insgesamt 250 000 Franken erforderlich.

- d) Der Entwurf sieht des Weiteren kantonale Nutzungspläne für Biotop von nationaler und kantonalen Bedeutung (Art. 17 Abs. 2) und die Übernahme in einem kantonalen Nutzungsplan der von den Gemeinden getroffenen Massnahmen für den Schutz dieser Biotop vor (Art. 61 Abs. 2). Das Bau- und Raumplanungsamt, das bereits überlastet ist, kann diese Aufgabe nicht mit den bestehenden Mitteln wahrnehmen. Da diese Arbeiten hauptsächlich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes anfallen werden, ist hierfür über 5 Jahre ein jährlicher Pauschalbetrag von 55 000 Franken vorgesehen.

1.3.2.4. Als direkte Folge des Gesetzes dürften somit zusätzlich zu den Beträgen, die heute schon in den Voranschlägen vorgesehen sind, folgende Beträge anfallen: **240 000 Franken pro Jahr** (110 000 Franken für 1 Stelle zur technischen Unterstützung der Gemeinden, 75 000 Franken für die zusätzlichen Beiträge an die Gemeinden, 55 000 Franken für eine 50%-Stelle für die Begleitung der Pärke) sowie **ein einmaliger Betrag von 525 000 Franken** für das kantonale Landschafts- und Geotopkonzept (250 000 Franken) und die Erstellung der kantonalen Nutzungspläne (275 000 Franken). Andererseits besteht die Hoffnung, dass der Kanton diesen Mehraufwand im Rahmen der gegenwärtig laufenden Verhandlungen mit dem Bund geltend machen kann, um im Rahmen der nächsten Programmvereinbarung zusätzliche Beiträge zu erhalten.

1.3.3 **Folgen des Entwurfs für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Artikel 73 KV beauftragt nicht nur den Staat, sondern explizit auch die Gemeinden mit dem Natur- und Landschaftsschutz. Der Entwurf sieht eine **Aufgabenteilung vor, die im Grossen und Ganzen der heutigen Situation entspricht** und zweckmässig ist, betrachtet man insbesondere die Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung, das Verhältnis zwischen den erforderlichen Investitionen für den Erwerb der für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Kenntnisse einerseits und dem Umfang der Aufgaben andererseits sowie die Nähe zu den geschützten Objekten.

Die Kriterien «Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung» und das Verhältnis «Investitionen/Umfang der Aufgabe» sprechen für eine **kantonale Zuständigkeit** in folgenden Bereichen: Biotop von nationaler und kantonalen Bedeutung sowie Artenschutz, in welchen es in erster Linie um die Umsetzung der Bundesentscheide in einem Bereich geht, der spezifische Kenntnisse und Mittel in der Höhe von etwa einer Million Franken erfordert; sowie Aufsicht des Naturschutzes – namentlich wegen der möglichen Synergien mit verwandten oder ähnlichen Aufgaben, die bereits vom Staat wahrgenommen werden;

In den weniger spezialisierten Bereichen spielen hingegen die Kriterien der Nähe und der Subsidiarität eine grössere Rolle. Entsprechend werden **den Gemeinden folgende Aufgaben übertragen**: Erfassung der Biotop in einem Vorinventar (Art. 9), Bezeichnung und Schutz der Biotop von lokaler Bedeutung (Art. 10 Abs. 2 bzw. Art. 15

und 23 Abs. 2), ökologischer Ausgleich ausserhalb der Landwirtschaftszonen (Art. 26), Umsetzung der Massnahmen für Landschaften und Geotope (Art. 35 Abs. 1 Bst. b und c) sowie subsidiäre Kompetenzen in mehreren Bereichen (Landschaften und Geotope von lokaler Bedeutung Art. 35 Abs. 1 Bst. a; Artenschutz Art. 28 Abs. 3, 29 Abs. 1, 2. Satz sowie 30 Abs. 2; Ergänzung der staatlichen Aufsicht (Art. 52). Im Übrigen bleibt die Rolle der Gemeinden bei den Naturparks vorbehalten (Art. 40). Angesichts der Komplexität dieser Aufgaben sieht der Gesetzesentwurf jedoch trotzdem eine allgemeine (Art. 7 Abs. 4) und spezifische (für die Erstellung der Vorinventare, Art. 9 Abs. 3, 1. Satz) Unterstützung der staatlichen Dienststellen vor.

1.3.4 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die Übereinstimmung des Entwurfs mit dem übergeordneten Recht bereitet keine besonderen Probleme:

- Der Entwurf behandelt nicht nur in direkter Weise eines der Rechtsetzungsvorhaben für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (Projekt Nr. 55, Bewusstsein für Naturgüter), sondern bildet auch über alles gesehen eine **Ausführungsgesetzgebung von Artikel 73 KV** für den gesamten Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes.
- Des Weiteren ist er in grossen Teilen eine **Ausführungsgesetzgebung des einschlägigen Bundesrechts** (Art. 78 BV, NHG, NHV und die Verordnungen über die Bundesinventare; siehe auch weiter oben Punkt 1.2.1.5). Zudem muss er dem BAFU mitgeteilt werden, handelt es sich doch um einen Erlass über den Natur- und Heimatschutz (Art. 27 Abs. 1 NHV). Die Artikel 18 Abs. 3 und 38 Abs. 3 Bst. b, die in bestimmten Fällen eine Anmerkung im Grundbuch vorsehen, müssen dem Bund zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 962 ZGB).
- Auf **europäischer Ebene** gibt es zahlreiche Rechtsquellen, doch kann festgehalten werden, dass es insgesamt einen Parallelismus gibt zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Umweltrecht. So hat die Schweiz 1982 im Rahmen des Europarats die Berner Konvention über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume ratifiziert und die Ratifizierung des Übereinkommens von Florenz über die Landschaft (auf dem die Artikel 33 ff. gründen) in die Wege geleitet. Darüber hinaus gibt es mehrere internationale Übereinkommen, dem sowohl die Europäische Union als auch die Schweiz beigetreten sind (Übereinkommen von Bonn über die Erhaltung der wandernden Tierarten, Alpenkonvention, Rio-Konvention usw.), was tendenziell zu ähnlichen gesetzgeberischen Lösungen auf europäischer und schweizerischer Ebene führt. Da der Entwurf im Wesentlichen das Bundesrecht ausführt, darf davon ausgegangen werden, dass die damit eingeführten allgemeinen Grundsätze mit dem europäischen Recht in Einklang stehen.

1.3.5 Unterstellung unter das Referendum

Das Gesetz untersteht selbstverständlich dem **Gesetzesreferendum**.

Die Beträge, ab welchen das **obligatorische Finanzreferendum** (Fr. 34 372 130) oder das fakultative Finanzreferendum (Fr. 8 593 032) gilt, werden jedoch bei Weitem

nicht erreicht. Für die ersten fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes dürften sich die durch den Entwurf geschaffenen neuen Ausgaben auf höchstens 2,1 Millionen Franken belaufen, wovon 525 000 Franken eine einmalige Ausgabe sind (vgl. auch Punkt 1.3.2.4).

2. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

2.1 1. Kapitel – Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–7)

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter den Punkten 1.2.1.3 f. kann Folgendes angefügt werden:

- a) Wie anlässlich der Vernehmlassung gewünscht, spricht Artikel 1 nicht nur von der Bewahrung des Bestehenden, sondern auch von der Verbesserung der Biodiversität. Da die nachhaltige Entwicklung ein wichtiges Staatsziel ist, musste sie an dieser Stelle erwähnt werden. Im Zusammenhang mit dem Entwurf ist hauptsächlich der Aspekt Umwelt betroffen. Der Erhalt der Naturräume und der Artenvielfalt ist im Übrigen einer der fünfzehn Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der bundesrätlichen «Strategie Nachhaltige Entwicklung».
- b) Die **Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen**, von der in Artikel 2 Abs. 3 die Rede ist (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. e), zielt auf den Schutz der Grande Cariçaie (siehe die neu gegründete Association de la Grande Cariçaie, an der die Kantone Freiburg und Waadt beteiligt sind und die an die Stelle der Vereinbarung über die Verwaltung der Naturschutzgebiete des Südufers des Neuenburgersees tritt), auf die Errichtung von kantonsübergreifenden Naturparks (vgl. auch Kommentar zu den Art. 39 und 40, Punkt d) und auf ähnliche Projekte.
- c) Artikel 3 Bst. b legt den **Grundsatz der Anhörung** der verschiedenen Partner bei der Umsetzung des Gesetzes fest. Dadurch kann davon abgesehen werden, diesen Grundsatz im Gesetz ständig zu wiederholen. Damit ist sowohl der interne Austausch (unter den Dienststellen der kantonalen Verwaltung) als auch der Austausch zwischen kantonalen und kommunalen Organen sowie direkt betroffenen Drittpersonen gemeint. Die Anhörung wird ausdrücklich durch die Pflicht, sich **gegenseitig zu informieren** ergänzt, wodurch die Begleitung der getroffenen Entscheide gesichert werden soll.
- d) Der Rückgriff auf den **kantonalen Richtplan** zur Festlegung der Grundsätze der kantonalen Politik im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes ist kohärent mit dem Vorgehen, das bei der letzten Totalrevision des Richtplans im Jahr 2002 gewählt wurde. Damals wurde nämlich beschlossen, auf die Ausarbeitung eines «Konzepts Natur» für den Kanton Freiburg zu verzichten und stattdessen die Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes im Richtplan ausführlicher anzugehen. So sind 10 der 21 Themen des Kapitels «Ländlicher und natürlicher Raum» direkt dem Natur- und Landschaftsschutz gewidmet. Es stimmt zwar, dass diese Lösung nicht in jeder Hinsicht ideal ist. Der Artenschutz beispielsweise passt nicht wirklich in einen Richtplan hinein. Zudem müssen die Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung die im Richtplan definierten Grundsätze unbedingt besser beachten (siehe Raum-

planungsbericht von 2008 des Staatsrats, S. 81). Doch da der Richtplan so oder so den Naturschutz behandeln muss und der Naturschutz einen grossen Einfluss auf die Raumplanung hat (siehe z.B. Art. 3 Abs. 2 und 6 Abs. 2 Bst. b RPG), würde die Erstellung eines eigenständigen Naturkonzepts zu vielen Doppelspurigkeiten führen. Der 2002 eingeschlagene Weg wird im Entwurf explizit bestätigt (Art. 4 Abs. 1).

- e) Die **Definition der Landschaftseinheiten und, für jede dieser Einheiten, der Aktionsschwerpunkte** erlaubt es gegenwärtig, für jede einzelne Biotopkategorie bedürfnisgerecht Massnahmen festzulegen, die auf Kantonsebene zu treffen sind. Im heute geltenden Richtplantext sind neun Landschaftseinheiten (Ufer der Jurafussees und Vully; Broye-Ebene und Grosses Moos; Einzugsgebiet der Haute-Broye; Freiburger Mittelland; Gibloux und Hügelgebiet des Glanebezirks; Hügelgebiet des Saane- und des Sensebezirks; Ebene zwischen Bulle und Châtel-St-Denis; Flysch-Voralpen; Kalk-Voralpen) und drei Aktionstypen (Wahrung des Bestands unter Verhinderung von Beeinträchtigungen, Erhaltung und Renaturierung der bestehenden Lebensräume sowie Wiederherstellung von Lebensräumen) definiert, die für jede Einheit den verschiedenen Lebensräumen zugewiesen sind. Diese Sicht- und Vorgehensweise wird übernommen (Art. 4 Abs. 2), doch wird sie ergänzt werden müssen, um den Bedürfnissen des Landschafts- und Geotopschutzes Rechnung zu tragen (siehe Art. 34 Abs. 2).
- f) Die Erstellung des **Mehrjahresprogramms** (Art. 4 Abs. 3), mit welchem die im Plan definierten Ziele über eine gewisse Dauer umgesetzt werden, dient einerseits als Grundlage für die in Artikel 49 vorgesehenen Verpflichtungskredite. Sie ist andererseits aber auch ganz im Sinne der notwendigen Kontinuität beim Naturschutz; denn die Erhaltung des ökologischen Werts der geschützten Objekte bedingt eine nie nachlassende Aufmerksamkeit, will man sich nicht um die Früchte der vorgängig getätigten Investitionen bringen. Das Beispiel der Magerwiesen zeigt dies auf eindrückliche Weise: Entschädigt der Staat die Landwirtinnen und Landwirte für die angemessene Nutzung von Magerwiesen aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr wie vertraglich vereinbart, werden die betroffenen Personen wohl Flächen zu düngen beginnen, die sie bisher, oft über mehrere Jahre, ohne Zuhilfenahme von Düngemitteln genutzt haben. Bereits eine einzige Behandlung dieser Art genügt jedoch, um die Flora dauerhaft zu verändern und die Bemühungen von mehreren Jahren für die Aufrechterhaltung der für Trockenwiesen typischen Eigenschaften zunichtezumachen. Dieser Grundsatz der «immerwährenden Investition» gilt für zahlreiche Biotope. In vielen Fällen werden für die Mehrjahresprogramme die Massnahmen aus den Programmvereinbarungen übernommen und ausgeführt sowie durch kantonale Massnahmen ergänzt werden.
- g) Derzeit sind folgende **kantonalen Organe mit dem Natur- und Landschaftsschutz betraut**: der Staatsrat, die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) sowie das Büro für Natur- und Landschaftsschutz (BNLS). Der Entwurf geht weiter nicht darauf ein und überlässt es dem Staatsrat, die Organisation nach den im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung festgelegten Grundsätzen (siehe namentlich Art. 44, 65 Abs. 1 und 71 Abs. 1

Bst. a SVOG) zu bestimmen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b). Die Delegation an den Staatsrat der Kompetenz, den Beitritt des Kantons zu interkantonalen Verträgen zu beschliessen (Art. 5 Abs. 1 Bst. e), erfüllt die Bedingungen von Artikel 100 Abs. 2 KV und des VertragsG.

- h) Der Entwurf bestätigt die **Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz**, die bereits besteht, als beratendes Organ (Art. 6) und folgt so einer Praxis, die auch in anderen Bereichen üblich ist. Diese Kommissionen sind ein Instrument der partizipativen Demokratie, das die Suche nach umsetzbaren und politisch vertretbaren Lösungen erleichtert.

Die Freiburger Naturschutzkommission ist ursprünglich von der Freiburger naturforschenden Gesellschaft gegründet worden, bevor sie dann mit der Verabschiedung des Baugesetzes von 1962 in eine staatliche Kommission überführt wurde. Das RPBG von 1983 hat in diesem Punkt die Bestimmungen der alten Gesetzgebung übernommen. 1994 wurden dann die Kompetenzen der Kommission teilweise an den Verantwortlichen für den Naturschutz bei der Baudirektion übertragen. 2000 schliesslich wurde die Kommission für Natur- und Landschaftsschutz mit der Kommission für den Umweltschutz fusioniert und in Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz umbenannt. Diese Organisation wird im Entwurf beibehalten. Darüber hinaus passt der Entwurf den Namen der Kommission im Gesetz über die Fischerei und ihre Kompetenzen im Gesetz über die Reklamen (Streichung der Zuständigkeit für Gutachten) an (vgl. Art. 63 Ziff. 6 und 7).

- i) Zu den **Gemeinden** ist zu sagen, dass der Entwurf ihnen eine gewisse Anzahl Aufgaben überträgt (siehe Art. 7 Abs. 1 sowie Punkt 1.3.3). Im Gegenzug sieht der Entwurf wie von zahlreichen Vernehmlassungsadressanten gewünscht vor, dass sie vom Staat unterstützt werden (Art. 7 Abs. 4).

Der Begriff «Landschaftsentwicklungskonzept» (LEK) in Artikel 7 Abs. 2 entspricht laut BAFU einem neuen Planungsverständnis infolge des deutlich erkennbaren Wandels der Landschaft: Ein LEK skizziert die Entwicklung einer bestimmten Landschaft im Hinblick auf ihre nachhaltige Nutzung und ihre ökologische und ästhetische Aufwertung. Es wird für eine Gemeinde oder eine Region unter Mitwirkung möglichst aller beteiligten Nutzergruppen erstellt. Die Ergebnisse in Form von Skizzen, Konzeptplänen und Berichten haben den Charakter einer Empfehlung. Das LEK stellt damit rechtlich eine Planungsgrundlage dar. Dieses Instrument wird hauptsächlich in der Deutschschweiz entwickelt, doch wird es im Thema «Landschaftsstrukturen» des kantonalen Richtplans als Mittel für die Umsetzung erwähnt. Dessen Erwähnung im Entwurf dürfte ihm zu einer grösseren Bekanntheit verhelfen.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 7 Abs. 3) im Bereich des Naturschutzes augenfällig ist und dass im Entwurf an verschiedenen Stellen darauf verwiesen wird (Art. 9 Abs. 1, 2. Satz und Abs. 2, 1. Satz; Art. 35 Abs. 2). Im Übrigen wird «Gemeinden» im Entwurf als Oberbegriff verwendet. Ist zum Beispiel von Gemeinden als Beitragsberechtigte die Rede (Art. 43 Abs. 1), sind selbstverständlich auch Gemeindeverbände und Agglomerationen oder andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeint.

2.2 2. Kapitel – Biotopschutz

Das Kapitel über den Biotopschutz macht mengenmässig etwa einen Viertel des Entwurfs aus. Auch darin zeigt sich, dass der Biotopschutz für den Naturschutz von grundlegender Bedeutung ist (siehe Punkt 1.2.2). Dieses Kapitel ist in vier Sektionen unterteilt: Bezeichnung der Biotope (Art. 8–11), Bestimmung der Schutzmassnahmen (Art. 12–15), Verabschiedung der Schutzmassnahmen (Art. 16–20) sowie Ausnahmen von den Schutzbestimmungen (Art. 21).

Der **Begriff «Schutzmassnahme»** wird im Entwurf anders als im RPBG verwendet. Im RPBG sind mit «Massnahme» grundsätzlich Instrumente zur Unterschutzstellung gemeint (siehe z.B. Art. 72 RPBG über die Arten von Massnahmen, in welchem von Schutzperimetern die Rede ist, oder Art. 75 RPBG, der Massnahmen ausserhalb von Plänen als «unabhängige Massnahmen» bezeichnet). Der Entwurf hingegen benutzt den Begriff «Massnahme», der im NHG verwendet wird. Es handelt sich um ein rein materielles Konzept, der sich nicht auf die Instrumente, sondern auf die «Art des Handelns» bezieht. Die Unterscheidung zwischen der Bestimmung der Schutzmassnahmen (Art. 12–15) und der Verabschiedung dieser Massnahmen (Art. 16–20, Wahl des Instruments – Nutzungsplan – Vereinbarung – Verfügung – mit der die Art des Handelns festgelegt wird) ist denn auch in diesem Sinne zu verstehen.

Art. 8 bis 11 – Bezeichnung

- a) «Biotop» ist ein **unbestimmter Rechtsbegriff**. Auch Artikel 18 Abs. 1 NHG definiert den Begriff nicht wirklich, setzt ihn aber einem «genügend grossen Lebensraum» gleich, dank dem dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegengewirkt werden kann. Die Rechtsprechung hat deshalb festgestellt, dass nicht sämtliche biotische Umgebungen Biotope im Sinne des NHG seien, sondern nur genügend grosse Lebensräume, die eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen (BGE 121 II 161, E. 2b/bb; VGer in RDAF 2004 I S. 134 ff., E. 3). Artikel 18 Abs. 1^{bis} NHG führt den Begriff weiter aus und zählt neben verschiedenen besonders zu schützenden Lebensräumen die Standorte auf, «die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen».
- b) Anders als der Wald sind **Biotope nicht bereits aufgrund des Bundesrechts geschützt** (weder die Biotope im Allgemeinen, noch die unter Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG aufgeführten Biotopkategorien). Das heisst, dass die Behörden die schützenswerten Biotope zuerst im Einzelfall bezeichnen und darauf die geeigneten Schutzmassnahmen anordnen müssen, damit die Unterschutzstellung wirksam wird. Einzig zwei Biotopkategorien sind von dieser Erfordernis ausgenommen: zum einen die Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (diese stehen seit der Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 unter einem direkten und praktisch absoluten Schutz, der auf der Bundesverfassung gründet; siehe Art. 78 Abs. 5 BV und Art. 23a bis 23d NHG) und zum anderen die Ufervegetation, die nach Art. 21 Abs. 1 NHG nicht gerodet werden darf (vgl. Art. 22 und Kommentar unter Punkt 2.3).
- c) Bis heute hat der Bund auf dem Verordnungsweg sechs Inventare von **Biotopten von nationaler Bedeutung**

definiert: Auengebiete (AuenV), Hoch- und Übergangsmoore (HMV), Flachmoore (FMV), Moorlandschaften (MLV), Amphibienlaichgebiete (AlgV) sowie Trockenwiesen und -weiden (TwwV). Der Kanton soll Stellung zu vorgesehenen Bundesinventaren nehmen (Art. 18a Abs. 1 NHG). Diese Aufgabe wird wie bei ordentlichen Vernehmlassungen (Art. 114 Bst. 3 KV und Art. 5 Abs. 3 SVOG) auch in diesem Bereich vom Staatsrat wahrgenommen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c).

- d) Für die Ausführung des Bundesrechts muss auf kantonaler Ebene ein Verfahren für die **Bezeichnung der Objekte von regionaler** (im Entwurf: «kantonal») **und lokaler Bedeutung** eingeführt werden, da die bisher bestehenden Instrumente es nicht wirklich erlauben, diese Bezeichnung vorzunehmen (vgl. Punkt 1.2.2.4).

Die in Artikel 8 Abs. 2 erwähnten Kriterien sind in Artikel 18 Abs. 1^{bis} und Artikel 14 Abs. 3 NHV festgelegt, allerdings können die Kantone die Kriterien den regionalen Gegebenheiten anpassen (Art. 14 Abs. 4 NHV). Das Bundesgericht stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Bezeichnung nach einer Abwägung aller bestehenden Interessen erfolgen muss. Insbesondere ist der Seltenheit der bedrohten Arten und der anerkannten kompensatorischen Funktion der Biotope in einer von der Zivilisation stark beanspruchten Natur Rechnung zu tragen (BGE 118 Ib 485 / JdT 1994 I 503, E. 3b).

Da diese Aufgabe eng mit der Ortsplanung verbunden ist, sieht der Entwurf vor, dass die Gemeinden vorgängig ein Vorinventar erstellen (Art. 9 Abs. 1 und 2). Auf den ersten Blick mag diese Vorgehensweise schwerfällig erscheinen, doch wird bei einer genaueren Betrachtung klar, dass dem nicht so ist. Der Hauptteil der Arbeit wurde nämlich (oder wird, siehe Art. 61 Abs. 1) bei der Ausarbeitung oder Revision der Ortsplanung beziehungsweise beim Vorbereiten der Bundesinventare, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Studien für Bodenverbesserungen gemacht. Im Allgemeinen genügt es dann, die in den verschiedenen Dokumenten enthaltenen Informationen zusammenzutragen, um das gewünschte Resultat zu erhalten. Um dem Wunsch zahlreicher Vernehmlassungsadressaten zu entsprechen und eine gewisse Homogenität der Kriterien zu gewährleisten, ist im Entwurf ausdrücklich vorgesehen, dass der Staat die Gemeinden bei der Erstellung der Vorinventare unterstützt und bei Bedarf subsidiär eingreifen kann (Art. 9 Abs. 3).

- e) Da die konkreten Situationen höchst unterschiedlich sein und sich entwickeln können, können die Inventare nicht immer vollständig sein. So kann es vorkommen, dass das Vorhandensein eines Biotops erst im Rahmen eines einzelnen Projekts (Landumlegung, Bauprojekt usw.) wahrgenommen wird (ein Beispiel hierfür wäre das Schlangenbiotop von Ombriau; siehe VGer in RDAF 2003 I 688) und dass allenfalls Sofortmassnahmen für den Schutz nötig sind. Artikel 11 Abs. 1 trägt diesem Umstand Rechnung. Artikel 11 Abs. 2 schliesslich erlaubt es namentlich den Grundeigentümern und Bewirtschaftern, sich bei Übergangssituationen Klarheit zu verschaffen, was im Übrigen auch in den verschiedenen Verordnungen über Bundesinventare verlangt wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 MLV, Art. 3 Abs. 2 HMV, Art. 3 Abs. 3 FMV, Art. 3 Abs. 2 AuenV, Art. 5 Abs. 3 AlgV und Art. 4 Abs. 3 TwwV).

Art. 12 bis 15 – Bestimmung der Schutzmassnahmen

- a) Die Kantone haben gemäss Bundesrecht die Aufgabe, für den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen (Art. 18a Abs. 2, Art. 18b Abs. 1, 23a und 23c Abs. 2 NHG; Art. 14 Abs. 2, 17 und 22 Abs. 1 NHV). Der Entwurf **unterscheidet** in diesem Zusammenhang grob gesagt zwischen **Unterschutzstellung** (rein passiver und deklaratorischer Schutz) und **anderen Schutzmassnahmen** (Art. 12).

Unter die **Unterschutzstellung** fallen zwei spezifische Aspekte (Art. 12 Abs. 1 Bst. a):

- die genaue Festlegung der Biotopgrenzen, die für Biotope von nationaler Bedeutung vorgeschrieben ist (vgl. Art. 3 HMV, Art. 3 FMV usw.) und deshalb nötig ist, weil die Lage eines Biotops anlässlich der Bezeichnung nur grob definiert wird (Art. 18a Abs. 1, 2. Satz); in gewissen Fällen ist deshalb eine Feststellungsverfügung erforderlich (siehe Art. 11 Abs. 2);
- die Festlegung der spezifischen Schutzziele, durch die die bei der Bezeichnung definierten allgemeinen Ziele genauer umschrieben werden (siehe Art. 18a Abs. 1 NHG und Art. 10 Abs. 1).

Bei der Unterschutzstellung handelt es sich um einen formellen Akt, der durch die **eigenlichen Schutzmassnahmen** konkretisiert werden muss (Art. 12 Abs. 1 Bst. b). Artikel 14 Abs. 2 NHV zählt in einer nicht abschliessenden Liste mögliche Massnahmen auf. Die verschiedenen Bundesinventarverordnungen ergänzen diese Liste (siehe Art. 5 FMV, HMV, AuenV, MLV und Art. 8 TwwV) biotopspezifisch. Diese Massnahmen weisen ein breites Spektrum auf und reichen von Verboten (Massnahmen zur Wahrung, Festlegung von Pufferzonen) bis zu gestaltenden Schutzmassnahmen (Unterhalt, Aufsicht und Pflege, Gestaltungsmassnahmen usw.). Sie können nur fallweise und unter Berücksichtigung der Biotopkategorie sowie der spezifischen Gegebenheiten und Schutzziele definiert werden (siehe Art. 13). Da aber das Bundesrecht (siehe Art. 6 AlgV, Art. 4 HMV, Art. 4 FMV, Art. 4 AuenV, Art. 6 TwwV) verlangt, dass die charakteristischen Elemente, Funktionsfähigkeit usw. der Objekte von nationaler Bedeutung erhalten bleiben, verfügen die Kantone nur über einen geringen Spielraum. Sie können einzig Massnahmen in Erwägung ziehen, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann.

- b) Zu den Massnahmen, mit denen der Schutz der Biotope sichergestellt werden kann, gehören auch **Jagd- und Fischereiverbote**. Die Jagd und Fischerei sind jedoch Bereiche für sich, mit einer eigenen Gesetzgebung, spezifischen Anforderungen und eigenen Schutzzonen (Banngebiete, Wildschutzgebiete, Schongebiete usw.). Somit ist es vorteilhafter, die Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts weiterhin vollständig in der Spezialgesetzgebung zu regeln (Art. 12 Abs. 2). Der Entwurf verweist indes mit Nachdruck auf die Notwendigkeit, diese Massnahmen mit dem Biotopschutz zu koordinieren (vgl. Art. 13 Abs. 3 sowie Änderungen von Art. 12 JaG und Art. 9 FischG).
- c) Die **Wahl der Schutzmassnahmen** (Art. 13) erfolgt einerseits aufgrund von Kriterien, die den betroffenen Objekten eigen und gestützt auf die Rechtsprechung

(siehe BGer in RDAF 1999 I 321, E. 2a) in Absatz 1 definiert sind, und andererseits auf allgemeine Kriterien (Abs. 2). Zu den öffentlichen und privaten Interessen, die es zu berücksichtigen gilt, zählen insbesondere die land- und forstwirtschaftlichen Interessen (vgl. Art. 18 Abs. 1, 2. Satz, NHG) sowie die aus dem Grundeigentum fließenden Rechte. Es ist jedoch nötig, diese Rechte beschränken zu können (Abs. 1, 2. Satz). Diese Möglichkeit ergibt sich alleine schon aus dem Schutzauftrag, den das NHG den Kantonen gibt, und bedeutet gegebenenfalls eine Beschränkung des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl nach Artikel 702 ZGB.

- d) Die **Verantwortung für die Massnahmen** (Art. 14–15) wird im Punkt 1.2.2.5 behandelt. Dem ist Folgendes anzufügen:

Bei der subventionierten Erfüllung von Aufgaben (Art. 14 Abs. 2 und 43 Abs. 1 Bst. b) handelt es sich in erster Linie um die Erfüllung, die in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag betreffend die Übertragung von Aufgaben und deren Subventionierung geregelt ist. Hinzu kommen die speziellen Situationen wie die Delegation, die eine Folge der Beteiligung des Kantons an Ad-hoc-Strukturen wie die Association de la Grande Cariçaie ist. Der Vollzug und Unterhalt, der Organismen wie dem Verein für aktive Arbeitsmarktmassnahmen VAM übertragen wird, fallen hingegen nicht darunter, da solche Tätigkeiten nicht subventioniert, sondern aufgrund eines Leistungsvertrags finanziert werden.

Für die Biotope von lokaler Bedeutung sind die Gemeinden verantwortlich (Art. 15 Abs. 2). Sie haben die Möglichkeit, die damit einhergehenden Aufgaben an Dritte zu übertragen (Art. 2 Abs. 4). An die Ausführung der Massnahmen (nicht aber an die Unterschutzstellung selber oder die Definition der anderen konkreten Schutzmassnahmen) können Beiträge geleistet werden (Art. 43 Abs. 1 Bst. c).

Die Pflicht der Gemeinden, in ihren Plänen die Massnahmen zum Schutz der Biotope (Art. 15 Abs. 1) zu berücksichtigen, gründet auf die Anforderungen von Artikel 26 Abs. 2 NHV und – in Bezug auf die Biotope von nationaler Bedeutung – auf die Verordnungen über die Bundesinventare. Nach der Erstellung des kantonalen Nutzungsplans (siehe Art. 17 Abs. 2) wird ein Verweis auf den Nutzungsplan ausreichen. Für die anderen Fälle, wenn die Unterschutzstellung beispielsweise über eine Vereinbarung erfolgt (siehe Art. 18 Abs. 3), wird die Arbeitshilfe für die Ortsplanung über die genauen Modalitäten Auskunft geben.

Art. 16 bis 20 – Verabschiedung der Schutzmassnahmen

- a) Der wirksame Schutz der Biotope muss vorrangig über die Instrumente der **Raumplanungsgesetzgebung** erfolgen (vgl. auch Punkt 1.2.2.6). Gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung müssen Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen in Schutzzonen, die in Nutzungsplänen festgelegt sind, eingegliedert oder über andere geeignete Massnahmen geschützt werden (Art. 14 Abs. 1 und 17 RPG). Dies zeigt ganz klar, dass der Gesetzgeber auf Bundesebene den Natur- und Landschaftsschutz in die Raumplanung einbeziehen wollte. Auch die Kantonsverfassung (Art. 73 Abs. 2 KV) setzt den Grundsatz fest, dass die Landschaften

über die Raumplanung geschützt werden sollen. Der *Nutzungsplan* (zusammen mit den einschlägigen Reglementen) ist in den meisten Fällen das geeignetste Instrument – entweder über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 59 RPBG) oder über die Definition von besonderen Schutzmassnahmen (Art. 72–74 RPBG); davon abgesehen wird dieses Instrument grundsätzlich für die Unterschutzstellung nach Artikel 12 Abs. 1 Bst. a vorausgesetzt (siehe Art. 17 Abs. 1).

Schutz und Unterhalt der Biotope sollen jedoch nach Artikel 18c NHG wenn möglich über *Vereinbarungen* mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern erfolgen. In der Praxis nehmen diese Vereinbarungen denn auch einen bedeutenden Platz ein, entweder in Ergänzung zu den Nutzungsplänen (Art. 18) oder – in Ausnahmefällen – als deren Ersatz (siehe Art. 18 Abs. 3).

Werden Schutzmassnahmen über eine Verfügung eingeführt (siehe Art. 16 Abs. 2, 2. Satz *in fine*), geschieht dies in Form von *unabhängigen Massnahmen* (Art. 19) und somit ebenfalls über ein im RPBG vorgesehenes Instrument (Art. 75 RPBG).

Bei *Spezialfällen* (Art. 20) können noch weitere Mittel eingesetzt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Massnahmen in einem *Pflegeplan* näher festzulegen und zu ergänzen (Art. 16 Abs. 3). Der *Pflegeplan*, in welchem die Schutzziele in konkrete Unterhalts- und Revitalisierungsmassnahmen für die natürlichen Lebensräume übertragen werden, ist weder ein Instrument der Unterschutzstellung noch direkt bindend. Es handelt sich vielmehr um ein flexibles und an die konkreten Umstände anpassbares Instrument für die Praxis, das als Referenz für die Bewirtschaftung und den Erhalt der natürlichen Lebensräume dient.

- b) Die *Nutzungspläne* werden durch das RPBG geregelt, sodass sich der Entwurf im Wesentlichen auf einen Verweis beschränkt (Art. 17 Abs. 3, 1. Satz). Um aber der im Entwurf gewollten Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden treu zu bleiben, weicht der Entwurf vom subsidiären Charakter der Nutzungspläne nach RPBG ab: Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung werden mit einem kantonalen Nutzungsplan geschützt (Art. 17 Abs. 2 sowie Änderung von Art. 21 RPBG). Diese Ausnahme rechtfertigt sich, weil dadurch erreicht wird, dass die tatsächliche und formelle Verfügungsmacht deckungsgleich sind (vgl. auch Punkt 1.2.2.6). Der Staat ist zuständig für den Schutz dieser Biotope (Art. 14 Abs. 1). Artikel 17 Abs. 2 entspricht somit einer erwiesenen Anforderung, auf die Nutzung ganz bestimmter Grundstücke einwirken zu können; er will auf keinen Fall den Gemeinden ihre Zuordnungskompetenz entziehen.

Artikel 17 Abs. 3, 2. Satz erinnert daran, dass die Ausarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans obligatorisch und direkt vom Gesetz vorgesehen ist; entsprechend wird das nationale oder kantonale Interesse von Amtes wegen bzw. in den Bundesverordnungen über die verschiedenen Inventare und der in Artikel 10 erwähnten Verordnung des Staatsrats anerkannt.

In der Praxis aber ergeben sich nur geringfügige Änderungen im Vergleich zu heute. Statt wie heute die Angaben des Staats in ihre Pläne zu übertragen, werden die Gemeinden ganz einfach den kantonalen Plänen Rechnung tragen (Art. 15 Abs. 1). Mit der Übergangs-

bestimmung von Artikel 59 sollten die Gemeinden zudem ohne grössere Schwierigkeiten vom bisherigen zum neuen System wechseln können.

- c) Die in Artikel 18c NHG vorgesehenen *Vereinbarungen* sind im Prinzip Ergänzungen zu den in einem Nutzungsplan getroffenen Massnahmen. Mit der Vertragsdauer von sechs Jahren (Art. 18 Abs. 2), die der Gültigkeitsdauer von Verträgen in der Landwirtschaft entspricht, wird eine für den Schutz ausreichende Stabilität erreicht.

Solche Vereinbarungen können bei gewissen Objekten wie Trockenwiesen und -weiden (Art. 18 Abs. 3) ausnahmsweise als formelle Unterschutzstellung ausreichen, weil sich die Schutzmassnahmen bei diesen Objekten auf den laufenden Unterhalt oder die Anpassung der land- oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung beschränken und für diese Objekte kaum Bedrohungen von Drittpersonen ausgehen. Doch selbst in diesen Fällen ist es wichtig, dass die Pläne der Realität entsprechen. So müssen die Vereinbarungen bei der nächsten Revision der Pläne berücksichtigt werden (Art. 15 Abs. 1). Da es sich um eine öffentlich-rechtliche Grundeigentumsbeschränkung handelt, ist die Anmerkung im Grundbuch (Art. 18 Abs. 3, *in fine*) gerechtfertigt. Dasselbe gilt übrigens auch für die besonderen Schutzmassnahmen nach Raumplanungsgesetzgebung (Art. 74 Abs. 4 RPBG). Nach der Einführung des in den Artikeln 16 ff. GeoIG vorgesehenen Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen wird diese Lösung auf ihre Stichhaltigkeit überprüft und bei Bedarf angepasst werden können.

- d) Die Notwendigkeit, Schutzmassnahmen über eine *Verfügung* einzuführen (siehe Art. 16 Abs. 2, 2. Satz *in fine* und Punkt 1.2.2.6) wird sich am ehesten als Übergangslösung oder unter ganz speziellen Umständen ergeben: Die Situation sollte oder könnte mit einer Vereinbarung geklärt werden, doch kann keine Einigung mit den Eigentümern oder Bewirtschaftern erzielt werden; der Schutz eines Biotops erweist sich als ungenügend und es ist kurzfristig keine Ergänzung des Nutzungsplans möglich; im Rahmen eines Bauprojekts wird deutlich, dass spezifische Massnahmen erforderlich sind.

Artikel 75 RPBG sieht bereits ein Verfügungsverfahren zur Unterschutzstellung durch von Plänen unabhängige Massnahmen vor. Deshalb wird im Entwurf lediglich darauf verwiesen (Art. 19), wobei eine solche Verfügung im Rahmen einer Baubewilligung – auch innerhalb einer Bauzone (für Biotope wird dieser Fall wohl äusserst selten auftreten) – getroffen werden kann.

Im Bezug auf die Kompetenzen schien es nicht angebracht, von der Regel abzuweichen, die in Artikel 75 Abs. 2 RPBG festgeschrieben ist und die die RUBD als die zuständige Instanz bezeichnet. Wohl stellte sich die Frage, ob die Kompetenz für Biotope von lokaler Bedeutung nicht auf die Gemeinden ausgeweitet werden sollte, da sie für solche Objekte verantwortlich sind. Doch werden unabhängige Massnahmen hauptsächlich ausserhalb der Bauzone eine Rolle spielen, in einem Rahmen also, in welchem eine Sonderbewilligung der RUBD und eine Berücksichtigung aller vorhandenen Interessen erforderlich sind (vgl. Art. 136 RPBG). Ausserdem sieht der 2. Satz von Artikel 75

Abs. 2 RPBG ausdrücklich vor, dass die betroffene Gemeinde angehört wird. So schien es unverhältnismässig, eine besondere kommunale Kompetenz einzuführen.

- e) Bei den Instrumenten, die in Artikel 20 Abs. 1 und 2 erwähnt werden (**Erwerb** eines Biotops durch die öffentliche Hand und **behördlich angeordnete Nutzung durch Dritte**), handelt es sich um Schutzmittel, die im Bundesrecht vorgesehen sind.

Absatz 1 entspricht auf kantonaler Ebene der in Artikel 15 NHG definierten Regel. Im Bundesrecht wird den Kantonen das Enteignungsrecht explizit zugestanden (Art. 18c Abs. 4 NHG; vgl. auch Kommentar zu Artikel 60, Punkt b), doch soll von diesem Recht nur als ultima ratio Gebrauch gemacht werden. Schutz und Unterhalt sollen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen erreicht werden (Art. 18c Abs. 1 NHG).

Mit der angeordneten Nutzung durch Dritte (Abs. 2), die ebenfalls im Bundesrecht vorgesehen ist (Art. 18c Abs. 3 NHG), befindet man sich im Bereich der Massnahmen zur Vollstreckung von Entscheiden im weiteren Sinn. Für solche Massnahmen ist eine anfechtbare Verfügung erforderlich.

Zwischen der Bezeichnung und der effektiven Unterschutzstellung muss sichergestellt werden können, dass sich der Zustand der schützenswerten Biotop **bis auf Weiteres** nicht verschlechtert (Art. 20 Abs. 3, 1. Satz). Dies ist im Übrigen auch im Bundesrecht so vorgesehen (Art. 29 Abs. 1 Bst. a und c NHV). Für weitergehende Schutzmassnahmen in **dringenden** Fällen verweist der Entwurf auf die in der Raumplanungsgesetzgebung vorgesehenen Instrumente (vorsorgliche Schutzmassnahmen nach Art. 76 RPBG; Schutz- bzw. Planungszonen nach Art. 27 RPG und Art. 90 RPBG). Dem ist anzufügen, dass der provisorische Schutz in gewissen Fällen weiter gehen kann als der Schutz, der letztlich festgelegt wird (VGer in RDAF 2003 I 688).

Art. 21 – Ausnahmen von den Schutzbestimmungen

- a) Artikel 18 Abs. 1^{ter} NHG schliesst die Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe ausdrücklich nicht aus. Der Verursacher muss in einem solchen Fall für angemessenen Ersatz sorgen. Zusammen mit Artikel 14 Abs. 6 und 7 NHV hat diese Bestimmung zur Folge, dass jegliche Arbeit, die ein schutzwürdiges Biotop tangiert, vorgängig bewilligt werden muss. Artikel 21 Abs. 1 sieht folgerichtig die Möglichkeit von **Ausnahmen von den Schutzbestimmungen** vor. Ausnahmen können jedoch nur bewilligt werden, wenn der Eingriff standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 14 Abs. 6 NHV).
- b) Wer einen unausweichlichen Eingriff vornimmt oder verursacht, ist in der Ausnahmegewilligung zu den bestmöglichen Massnahmen zu verpflichten (Art. 14 Abs. 7 NHV). Es sind drei verschiedene Arten von Massnahmen möglich, die auch kombiniert werden können: bestmöglicher Schutz, Wiederherstellung oder angemessener Ersatz. Wiederherstellung und Ersatz unterscheiden sich dadurch, dass bei der Wiederherstellung der ursprüngliche Zustand durch die Rückgängigmachung des vorübergehenden Eingriffs angestrebt wird, während der Ersatz die Wiederherstellung der Gesamtökobilanz durch Massnahmen an einem anderen Ort zum Ziel hat.

Der Entwurf folgt dem Beispiel anderer kantonalen Gesetze (BE, NE) und sieht darüber hinaus den Ersatz durch einen Geldbetrag vor. Diese Art von Ersatz ist annehmbar, sofern ein Ersatz durch Sachleistung nicht zumutbar ist und diese Geldbeträge für die Finanzierung von Projekten mit ähnlichen Zielen (Art. 50) verwendet werden.

Die Pflicht zur Wiederherstellung oder zum Ersatz (auch in Form von Geld) besteht indessen nur in den Fällen, in denen eine ordentliche Schutzmassnahme nötig ist oder wäre, von der abgewichen (Ausnahme) werden muss (BGE 116 Ib 203, E. 5h).

- c) Im Bereich der Bauten werden Abweichungen von der jeweils zuständigen Baubewilligungsbehörde bewilligt (siehe Art. 147 RPBG). In der Regel ist dies die Oberamtsperson. Diese ist aber bei Angelegenheiten des Naturschutzes nicht die Behörde, die die Situation am besten beurteilen kann. Deshalb weist der Entwurf die Zuständigkeit für Ausnahmegewilligungen der für den Natur- und Landschaftsschutz zuständigen kantonalen Behörde (der RUBD) zu (Art. 21 Abs. 3) und somit der Behörde, die die meisten Massnahmen zum Biotopschutz verfügt. Damit wurde eine Lösung gewählt, die logisch ist und dem Ansatz entspricht, der für die Verfügung von unabhängigen Massnahmen gilt (siehe Art. 19 und entsprechender Kommentar). Für bestimmte Biotop von lokaler Bedeutung sieht der Entwurf allerdings eine Ausnahme vor: Nach Artikel 23 Abs. 3 werden Ausnahmegewilligungen für die wichtigsten Biotop von lokaler Bedeutung (Hecken und andere Gehölze ausserhalb des Waldareals) durch die Gemeinden ausgestellt.

2.3 3. Kapitel – Weitere Schutzbereiche

Art. 22 und 23 – Besondere Lebensräume

- a) Der Schutz der **Ufervegetation** ist ein Spezialfall im Biotopschutz und wird im Bundesrecht gesondert behandelt. Das NHG schützt die Ufervegetation in direkter Weise (Art. 21 Abs. 1; Rodungs- und Überschüttungsverbot) und setzt die Zuwiderhandlung ausdrücklich unter Strafe (Art. 24 Bst. b NHG). Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die kantonale Behörde unter strengen Auflagen Ausnahmen bewilligen kann (Art. 22 Abs. 2 NHG; vgl. hierzu BGE 130 II 313 / JdT 2005 I 706, E. 3.4 und 3.5). Eine weitere mögliche Einschränkung dieser Schutzklausel liegt in der Anwendung der in Artikel 18 Abs. 1^{ter} NHG festgelegten Regeln über Ersatzmassnahmen (VGer in RDAF 2000 I 359). Diese Bestimmung wird ausserdem durch den Auftrag an die Kantone ergänzt, für eine ausreichende Ufervegetation zu sorgen (Art. 21 Abs. 2 NHG). Damit wird die Revitalisierung der Ufer angestrebt.

Der Begriff Ufervegetation ist ein im Bundesrecht bestimmter Begriff. Um den Perimeter der Ufervegetation zu bestimmen, sei, so das Bundesgericht (BGE 110 Ib 117), darauf abzustellen, ob sich die Pflanzen im Schwankungsbereich des Spiegels eines stehenden oder fliessenden Gewässers befinden. Dabei dürfen auch hohe Wasserstände berücksichtigt werden, wie sie in gewissen Abständen vorkommen; hingegen sind aussergewöhnliche, nur ganz selten vorkommende Hochwasserstände ausser Acht zu lassen.

Artikel 22 verweist auf das Bundesrecht und setzt es um: Rodungs- und Überschüttungsbewilligungen werden in jedem Fall von der kantonalen Behörde erteilt (Verweis in Abs. 2, 2. Satz, auf Art. 21 Abs. 3). Die Revitalisierungsmassnahmen, die vom Staatsrat festzulegen sind (Abs. 3), gehen von der Ausdehnung der Vegetation auf Grundstücken des Staats, über die Pflicht, die Vegetation bei Unterhaltsarbeiten an Ufern im grösstmöglichen Mass zu schonen, bis zum Treffen von aktiven Massnahmen bei einzelnen Interventionen.

- b) Das **Gehölz ausserhalb des Waldareals** – ein Oberbegriff für Hecken, Waldstreifen, Feldgehölz, Baumreihen und Einzelbäume – ist als natürlicher Lebensraum ausserordentlich wichtig für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten (die Hecken und Waldstreifen werden sowohl in Art. 18 Abs. 1^{bis} als auch in Art. 18b Abs. 2 NHG erwähnt) und darüber hinaus charakteristische und strukturierende Landschaftselemente. Als Biotope sind sie nicht direkt durch das Bundesrecht geschützt (unter Vorbehalt der Strafbestimmungen von Art. 18 JSG). Entsprechend müssen die Kantone nötigenfalls ihre Bezeichnung organisieren, um ihren Schutz zu gewährleisten.

Da diese Objekte in aller Regel von lokaler Bedeutung sind, erfolgt die Bezeichnung logischerweise durch die Gemeinden. Dessen ungeachtet geht der Entwurf davon aus, dass ein weitergehender Schutz in Form eines direkt anwendbaren Verbots nötig ist, um zu verhindern, dass solche Objekte in unangebrachter Weise entfernt werden (Art. 23 Abs. 1). Bei diesem Verbot handelt es sich um unabhängiges kantonales Recht, das in zulässiger Weise (BGE 133 II 220, E. 2.3 und 2.7) weiter geht als das Bundesrecht. Immerhin schränkt der Entwurf die Tragweite dieses Verbots auf Objekte ein, die standortgerecht sind, einen ökologischen oder landwirtschaftlichen Wert haben und sich ausserhalb der Bauzone befinden.

Es obliegt jedoch den Gemeinden, die genauen Schutzmodalitäten und die Massnahmen, die für Objekte in der Bauzone zu treffen sind, zu bestimmen (Art. 23 Abs. 2, 1. Satz), wobei für die Gehölze ausserhalb des Waldareals zwei Spezialregeln gelten:

- Zum einen ist der Unterhalt nicht Sache der öffentlichen Hand, sondern Sache der Grundeigentümer (Art. 23 Abs. 2, 2. Satz; siehe auch Punkt 1.2.2.5).
- Zum anderen sieht der Entwurf vor, dass allfällige Ausnahmen von den Schutzbestimmungen nicht von der kantonalen, sondern von der kommunalen Behörde erteilt werden (Art. 23 Abs. 3, 2. Satz), wobei es selbstverständlich möglich ist – auch für Naturschutzorganisationen –, Beschwerde gegen eine solche Verfügung zu führen (Art. 55 ff.).

Art. 24 bis 26 – Ökologischer Ausgleich

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.1 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Der Begriff «ökologischer Ausgleich» hat **mehrere Bedeutungen**.

Damit werden in der Alltagssprache manchmal fälschlicherweise Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen nach Artikel 18 Abs. 1^{ter} NHG bezeichnet.

Des Weiteren sind damit Massnahmen gemeint, die in Anwendung der Landwirtschaftsgesetzgebung ge-

troffen werden – im Rahmen der allgemeinen Direktzahlungen (zu den ökologischen Leistungen, die für den Erhalt dieser Zahlungen verlangt werden, gehört das Vorhandensein einer angemessenen ökologischen Ausgleichsfläche von etwa 7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche), im Rahmen der ökologischen Direktzahlungen (Beiträge an weitergehende ökologische Ausgleichsmassnahmen) und im Rahmen der ÖQV-Beiträge (Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen).

Und schliesslich fallen auch Massnahmen nach Artikel 18b Abs. 2 NHG darunter, mit denen insbesondere die Vernetzung isolierter Biotope, die Artenvielfalt, eine möglichst naturnahe und schonende Nutzung des Bodens, die Einbindung der Natur in den Siedlungsraum und die Belebung des Landschaftsbilds gefördert werden sollen (siehe Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 24 Abs. 1, der den Inhalt von Art. 15 NHV übernimmt).

- b) Der Entwurf behandelt einzig den **ökologischen Ausgleich nach NHG**. Historisch gesehen ist dies der erste Ansatz des ökologischen Ausgleichs. Der ökologische Ausgleich, der in der Landwirtschaftsgesetzgebung vorgesehen ist und dessen Ausführung in der kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung geregelt ist, spielt inzwischen jedoch eine deutlich grössere Rolle als der ökologische Ausgleich nach NHG. Letzterer hat heute eher einen ergänzenden Charakter.
- c) Dieser ergänzende Charakter ist im Fall der **Landwirtschaftsflächen** (Art. 25) besonders offensichtlich: Der Staat fördert solche Massnahmen (Art. 25 Abs. 2) im Prinzip über Vereinbarungen (Art. 25 Abs. 3), so wie dies bereits in der Landwirtschaft der Fall ist. Er subventioniert sie auch (Art. 43 Abs. 1 Bst. d und e). Da die Leistungen, die der Bund auf der Grundlage der Landwirtschaftsgesetzgebung subventioniert, aber nicht ein zweites Mal über die Naturschutzgesetzgebung subventioniert werden sollen, handelt es sich bei den Leistungen, die nach Artikel 43 Abs. 1 subventionierbar sind, um neue Leistungen (Bst. d) oder um Leistungen, die nicht bereits aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung subventioniert werden (Bst. e).
- d) Die Ausgleichsmassnahmen **ausserhalb der Landwirtschaftszonen** liegen in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 26 Abs. 1). Die Natur zurück in die Stadt zu holen gehört nicht zu den Aktionsschwerpunkten des kantonalen Richtplans. Ausserdem ist die Förderung von Lebensräumen in Ortschaften der Initiative der Gemeinden bzw. einzelner Personen überlassen. Beiträge an die Massnahmen, die Gemeinde treffen, bleiben indessen möglich (Art. 43 Abs. 1 Bst. f).

Art. 27 bis 32 – Arten

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.2 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Der Artenschutz nach NHG betrifft im Prinzip alle Pflanzenarten und bei den Tieren die Arten, die **nicht unter die Jagd- und Fischereigesetzgebung fallen** (Wirbellosen, Amphibien, Reptilien und unter den Säugetieren die Flattertiere, Insektenfresser und die meisten Nagetiere). Das NHG hat aber in diesem Bereich eine Querschnitt- und Hilfsfunktion: In der Praxis sollte die Anwendung der verschiedenen Gesetze deshalb wann immer möglich nicht in konkurrierender, sondern in koordinierter Form geschehen (siehe Art. 27 Abs. 3).

b) Im Bundesrecht werden bestimmte *Arten als geschützt* bezeichnet und durch *Verbote* geschützt (Art. 20 Abs. 1 NHG; Art. 20 Abs. 1 und 2 NHV). Diese Verbote (Verbot, diese Arten zu pflücken, zu vernichten usw.) sind direkt anwendbar und bedürften keiner Ausführung im Entwurf (siehe Art. 27 Abs. 1). Das Bundesrecht beauftragt indessen die Kantone, den Schutz gewisser Arten zu regeln (Art. 20 Abs. 4 NHV) und gibt ihnen die Möglichkeit, Verbote für weitere Arten zu erlassen (Art. 20 Abs. 2 NHG). Der Entwurf sieht vor, dass der Staatsrat die betroffenen Arten und das Ausmass des Schutzes bestimmt (Art. 28 Abs. 1; vgl. Beschluss vom 12. März 1973 betreffend den Schutz der freiburgischen Tier- und Pflanzenwelt, der totalrevidiert werden wird). Daneben können die Gemeinden auf lokaler Ebene spezifische Schutzmassnahmen oder strengere Vorschriften für bestimmte Arten einführen (Art. 28 Abs. 3). Die Kriterien für die Unterschutzstellung auf kantonaler oder lokaler Ebene müssen nicht zwangsläufig den im Artikel 20 Abs. 1 NHG vorgesehenen Kriterien entsprechen. So können bestimmte Arten nicht nur wegen ihrer Seltenheit, sondern auch wegen ihrer Schönheit oder wegen anderer Eigenschaften geschützt werden.

c) Die im Bundesrecht verankerten Verbote sind nicht absolut. Artikel 22 Abs. 1 NHG gibt denn auch den zuständigen kantonalen Behörden die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen *Ausnahmebewilligungen* zu erteilen (vgl. auch Art. 20 Abs. 3 NHV). Der Entwurf behandelt diese Frage in den Absätzen 1 und 2 von Artikel 29 – auch die Frage der Ausnahmen vom kantonalen oder kommunalen Recht. Ausserdem ergänzt er das Bundesrecht, indem er die Möglichkeit gibt, die Bewilligung von Ausnahmen davon abhängig zu machen, dass Massnahmen zur Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz getroffen werden (Art. 29 Abs. 3). Es werden mit anderen Worten die Bestimmungen für den Biotopschutz (Art. 18 Abs. 1^{ter}) auf den Artenschutz übertragen.

d) Die Tatsache, dass es geschützte Arten gibt, bedeutet nicht, dass die *ungeschützten Arten* gar keinen Schutz geniessen.

So bedarf das Sammeln wildwachsender Pflanzen und das Fangen frei lebender Tiere zu Erwerbszwecken der kantonalen Bewilligung (Art. 19 NHG); und der Entwurf gibt dem Staatsrat den Auftrag, die zuständigen Organe zu bestimmen (Art. 29 Abs. 4).

Darüber hinaus erlaubt Artikel 699 ZGB grundsätzlich jedermann, Wald und Weide zu betreten und die wildwachsender Beeren und Pilze anzueignen, behält aber bestimmt umgrenzte Verbote im öffentlichen kantonalen Recht vor. Die Rechtsprechung präzisiert hierzu, dass diese Verbote allerdings einem haltbaren öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sein müssen und das in Artikel 699 ZGB vorgesehene Zutrittsrecht nicht seiner Substanz berauben dürfen (BGE 122 I 70 / JdT 1997 I 392, E. 5); als mögliche Massnahmen werden in der Rechtsprechung Mengenbeschränkungen, das Verbot des organisierten Sammelns und der Verwendung bestimmter Geräte, die Bezeichnung von Schongebieten und die Bestimmung von Schonzeiten angeführt (BGE 109 Ia 76 / JdT 1985 I 48, E. 3c). Diese Massnahmen finden sich beispielsweise auch in Artikel 14 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Artikel 28 Abs. 2 des Entwurfs

führt für solche Massnahmen ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage ein. Diese Massnahmen können nicht nur getroffen werden, um sicherzustellen, dass das Sammeln und Fangen von Exemplaren dieser Arten vereinbar ist mit dem Fortbestand einer günstigen Erhaltungssituation, sondern auch aus Gründen, die über die betroffenen Arten hinausgehen (z.B., um die Auswirkungen des mit dem Sammeln verbundenen Betretens des Bodens zu mindern).

e) Während das Bundesrecht für den Artenschutz eher ein System von Verboten und Bewilligungen vorsieht, werden in der kantonalen Praxis in hohem Mass auch *Rettungsaktionen im Sinne eines gestaltenden Schutzes* durchgeführt (jährliche Aktion zur Rettung von Amphibien während der Laichzeit, Einrichtung von fledermausgerechten Stätten, Umsiedlung von Ameisenhaufen usw.). Mit dem Entwurf erhalten diese Aktionen eine rechtliche Grundlage (Art. 30 Abs. 1 und 2). Ausserdem wird eine Grundlage für Beiträge geschaffen (Art. 43 Abs. 1 Bst. h). Die Erfahrung zeigt, dass es in gewissen Fällen nötig ist, punktuelle Schutzmassnahmen vorzuschreiben (z.B. das Verschieben des Starts gewisser Arbeiten). Der Entwurf gibt der kantonalen Behörde eine Handhabe hierfür – allerdings nur als subsidiäres Mittel, wenn keine Einigung mit den betroffenen Personen zustande kommt (Art. 30 Abs. 3).

f) Dies gilt auch für Arten, die man zwar in der Schweiz noch findet, nicht aber im Kanton. Die Kriterien in Artikel 31 Abs. 2 wurden mit gewissen Anpassungen von Artikel 21 NHV übernommen (dieser behandelt die *Wiederansiedlung von Arten*, die in der Schweiz wildlebend nicht mehr vorkommen). Artikel 31 ergänzt somit Artikel 18 Abs. 3 NHG und 21 NHV. Ausserdem wird eine Grundlage für Beiträge geschaffen (Art. 43 Abs. 1 Bst. h). Hierzu ist zu vermerken, dass diese Bestimmungen des Bundes- und des kantonalen Rechts nur für Arten anwendbar sind, die dem NHG unterstehen, nicht aber für die Arten (z. B. der Bär), für die die Jagd- und Fischereigesetzgebung gilt.

g) *Standortfremde Arten* werden in Artikel 32 behandelt. Bei diesen Fragen geht es nicht um die Wiederherstellung der einheimischen Fauna und Flora, sondern um die Einführung von Arten, die bis anhin noch nie in der Schweiz oder in bestimmten Schweizer Regionen auftraten.

Die *bewusste Ansiedlung* solcher Arten ist in Artikel 23 NHG geregelt. Dieser Artikel stellt kein absolutes Verbot auf, sondern setzt eine Bewilligung des Bundesrats voraus, ein System, das keinen Platz für ergänzende kantonale Bestimmungen lässt (siehe Art. 32 Abs. 1).

Die *Bekämpfung von invasiven Arten* wird im NHG nicht angegangen. Die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene finden sich verstreut in der Gesetzgebung über den Umweltschutz, die Landwirtschaft, die Jagd oder die Fischerei geregelt. Ausserdem berühren die mit den invasiven Arten verbundenen Probleme die verschiedensten Bereiche: Ertragsausfälle in der Landwirtschaft, Gefahr für die öffentliche Gesundheit (z.B. durch Traubenkraut oder Riesenbärenklau verursachte allergische Reaktionen), Ufererosion usw. Es handelt sich also eindeutig um eine Querschnittsaufgabe, die mehrere Direktionen betrifft. Derzeit wird dies über eine Zusammenarbeit zwischen dem BNLS,

dem Kantonsarztamt und auch dem Pflanzenschutzdienst des LIG gelöst. Die Umriss der bisherigen Politik zeichnete der Staatsrat in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse (Anfrage Weber-Gobet «Exotische Problempflanzen im Kanton Freiburg: Bedrohung für Natur und Gesundheit», *TGR* 2005 S. 1668; sowie Anfrage Boschung «Strategie gegen Neophyten», *TGR* 2011 S. 1070 ff.). Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wird es dem Staatsrat künftig möglich sein, auf die auftretenden Probleme rascher reagieren zu können. Und da die Beeinträchtigung der Biodiversität einen wichtigen Platz einnimmt (die invasiven gebietsfremden Arten gelten unmittelbar nach der Zerstörung der Naturräume als die zweitwichtigste Ursache für die Verarmung der biologischen Vielfalt; ausserdem bestätigt Art. 8 Bst. h der Rio-Konvention die Notwendigkeit ihrer Bekämpfung), ist es gerechtfertigt, dieses Problem im Entwurf zu behandeln (Art. 32 Abs. 2).

h) Abschliessend sei noch gesagt, dass die in Artikel 18 Abs. 2 NHG erwähnte Gefährdung der Arten bei der Schädlingsbekämpfung derzeit Gegenstand der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz ist (Art. 28ff. USG und ChemRRV).

Art. 33–36 – Landschaften und Geotope

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.3 kann Folgendes angefügt werden:

a) Geotopschutz

- Im Entwurf wird der Oberbegriff «Geotope» verwendet, der räumlich begrenzte Teile der Geosphäre von besonderer geologischer, geomorphologischer oder geökologischer Bedeutung bezeichnet (zu den Geotopen gehören etwa Karstbildungen, Karren, Gesteinsaufschlüsse, Schlünde, Höhlen, Felsdächer, Moränen, Gletschertöpfe, Dolinen, Felswände, Fundorte von Fossilien usw.). Er verzichtet entsprechend auf die Nutzung des Begriffs «Naturlandschaften».
- Als wichtige Zeugen der Erdgeschichte, die Einblick geben in die Entwicklung der Landschaft und des Klimas, sind die charakteristischen Geotope der Nachwelt zu erhalten. Sie sind vor Einflüssen zu bewahren, die ihre Substanz, Struktur, Form oder natürliche Weiterentwicklung beeinträchtigen (Strategiebericht der Arbeitsgruppe Geotopschutz Schweiz der SANW, Strasser et al., 1995).
- Der Entwurf hält dies in Artikel 33 Abs. 1 fest und sieht folglich die Schaffung eines kantonalen Inventars sowie die Festlegung zuhanden der Gemeinden von allgemeinen Grundsätzen für den Schutz der verschiedenen Geotopkategorien vor (Art. 34 Abs. 2). Dem ist anzufügen, dass man sich beim Erstellen des Inventars auf bereits vorhandene Dokumente stützen können: Liste der Geotope von kantonaler Bedeutung (Berger, 1995), Inventar der Gesteinsaufschlüsse im Kanton Freiburg (Bollin, 1998), Inventar der geomorphologischen Geotope im Kanton Freiburg (Grangirard, 1999), Liste der Geotope von nationaler Bedeutung, die 1999 von der Arbeitsgruppe Geotopschutz Schweiz der SANW erstellt und später revidiert wurde (Berger et al., 2007), Freiburger Höhleninventar (Spéléo Club des Préalpes fribourgeoises, jährliche Nachführung).

- Die Massnahmen, die die Gemeinden zum Schutz der Geotope werden treffen müssen, betreffen direkt bedrohte Objekte von einem aussergewöhnlichen Interesse. Es wird sich mehrheitlich um passive Massnahmen handeln (Zugänglichkeitsbeschränkungen, Verbot gewisser Tätigkeiten, Auffüllverbot usw.).

b) Schutz, Pflege und Planung der Landschaften

- Der Bund bezeichnet die Stätten von nationaler Bedeutung im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), wobei 6 der darin aufgeführten 162 Stätten den Kanton Freiburg betreffen (Südufer Neuenburgersee, Mont Vully, Sensegraben, Vanil Noir, Brecaschlund und Dent de Corjon). Dieses Inventar muss auf kantonaler Ebene ergänzt werden (Art. 34 Abs. 1). Ausserdem muss der Staatsrat seine Landschaftspolitik definieren (Art. 34 Abs. 2), bevor diese dann auf kommunaler oder interkommunaler Ebene umgesetzt wird (Art. 35).

- Der Entwurf gibt dem Staat somit deutlich mehr Gewicht in diesem Bereich, was sinnvoll ist, da die Landschaften selten den Gemeindegrenzen folgen. Von der Übernahme der Grundsätze, die für die Biotope gelten, wird jedoch abgesehen. Die konkreten Massnahmen werden gemäss der Raumplanungsgesetzgebung über die Ortsplanung festgelegt (vgl. Art. 41 Abs. 1, 59 Abs. 2 Bst. b sowie 72 Abs. 1 und 2 RPBG); denn die systematische Verwendung von kantonalen Nutzungsplänen ist in diesem Bereich nicht angebracht.

- In Artikel 1 Bst. a des Übereinkommens von Florenz wird «Landschaft» definiert als «ein vom Menschen als solches wahrgenommenes Gebiet, dessen Charakter das Ergebnis des Wirkens und Zusammenwirkens natürlicher und/oder anthropogener Faktoren ist.» Dieses Übereinkommen bezweckt nicht nur den Landschaftsschutz (im Sinne der Erhaltung und Pflege der massgeblichen oder charakteristischen Merkmale einer Landschaft), sondern, in gewissen Fällen, auch die Landschaftspflege («unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung durchgeführte Massnahmen zur Gewährleistung der Erhaltung einer Landschaft, um so durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Prozesse hervorgerufene Veränderungen zu steuern und aufeinander abzustimmen») und die Landschaftsgestaltung («durchgreifende, vorausschauende Massnahmen zur Verbesserung, Wiederherstellung oder Neuschaffung von Landschaften»). Der Entwurf übernimmt diese Unterscheidung und verlangt entsprechend die Bewahrung der Landschaften von besonderem Interesse (Art. 33 Abs. 1) sowie die Pflege und Planung der übrigen Landschaften (Art. 33 Abs. 2; vgl. auch Art. 34 Abs. 2). Die Feststellung, dass die Landschaft ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität der Menschen ist, wurde von der Präambel des Übereinkommens übernommen.

c) **Schaffung von Naturschutzgebieten:** Der Staat hat zudem im Sinne einer ganzheitlichen Massnahme die Möglichkeit, Naturschutzgebiete zu schaffen (Art. 36). Mit dieser letzten Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für die aktuelle Praxis (vgl. Règlement betreffend das Naturschutzgebiet des Pérol-

les-Sees oder Reglement betreffend das Naturschutzgebiet des Vanil Noir, SGF 721.2.31 bzw. 721.2.51).

Art. 37 und 38 – Bewegliche Naturdenkmäler

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.4 können noch die Änderungen erwähnt werden, die die Artikel 37 und 38 im Vergleich zu Artikel 313 EGZGB, der durch den Entwurf aufgehoben wird, einführen:

- a) Die **gewerbliche Inbesitznahme** von beweglichen Naturdenkmälern erfordert wie beispielsweise im Kanton Wallis eine kantonale Bewilligung (Art. 37 Abs. 1).
- b) In Bezug auf die **Entdeckung von beweglichen Naturdenkmälern, die möglicherweise einen wissenschaftlichen Wert haben**, gelten neu dieselben Regeln wie im Bereich der Kulturgüter (Meldepflicht und Möglichkeit für die Behörde, provisorische Massnahmen zu treffen; Art. 37 Abs. 2 und 3).
- c) Die Regeln über die **Behandlung von Gegenständen von wissenschaftlichem Wert** (Art. 38), die vereinbar sind mit der neusten Änderung von Artikel 724 ZGB (der wissenschaftliche Wert muss nicht mehr «erheblich» sein), werden ausgeführt. So wird namentlich der Verzicht solcher Denkmäler direkt geregelt, wenn deren Integration in die Sammlung des Naturhistorischen Museums unangebracht erscheint. Die Übergabe eines solchen Gegenstands an wissenschaftliche Einrichtungen und Einrichtungen der Kulturpflege kann zu einer willkommenen Zusammenarbeit führen. Dem ist anzufügen, dass der Verzicht zugunsten des Finders gemäss Lehrmeinung die Abgeltung ersetzt, auf die der Finder grundsätzlich Anrecht hat.

2.4 4. Kapitel – Naturpärke und Bewusstsein für Naturgüter

Das 4. Kapitel umfasst die Umsetzung der vor Kurzem in das NHG eingeführten Bestimmungen über die Naturpärke sowie die Umsetzung von Artikel 73 Abs. 3 KV über das Bewusstsein der Natur.

Art. 39 und 40 – Naturpärke von nationaler Bedeutung

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.4.1 (vgl. auch Punkt 2.5, Kommentar zu Art. 45) kann Folgendes angefügt werden:

- a) Es ist Sache des Staatsrats, im Rahmen seiner Organisationsautonomie die **kantonalen Behörden zu bestimmen, die für die Pärke zuständig sind** (Direktion und Verwaltungseinheit; siehe Art. 5 Abs. 1 Bst. b), was namentlich eine Anpassung der ZDirV erfordert wird. Auch wenn die Aspekte der Land- und Waldwirtschaft, der Wirtschaftsförderung und der Regionalpolitik eine bedeutende Rolle spielen können, ist es doch wahrscheinlich, dass die RUBD und das BNLS als verantwortlich bezeichnet werden, da der Natur- und Landschaftsschutz vorrangig ist.
- b) In seiner Antwort auf die Motion Galley/Thürler (TGR 2008 S. 520) erinnerte der Staatsrat daran, dass nicht alle Regionen des Kantons die Kriterien einer hohen natürlichen und landschaftlichen Qualität, die für diese Pärke vorausgesetzt werden, erfüllen können und dass die Zahl der möglichen Pärke im Kanton entsprechend begrenzt ist. Neben den beiden Pärken, an denen derzeit gearbeitet wird (Gruyère Pays-d'Enhaut

und Gantrisch), wird es somit in den nächsten Jahren wohl **keine weiteren Parkprojekte** geben.

- c) Die Aufgaben, die das Bundesrecht den Kantonen überträgt, beinhalten namentlich die finanzielle und anderweitige Unterstützung von regionalen Initiativen (Art. 39 Abs. 1) sowie Kontrollaufgaben und die Funktion des Bindeglieds zwischen Regionen und Bund (Art. 39 Abs. 2). Zu den Vorgaben des Bundes gehört auch die **Nachführung des kantonalen Richtplans** (Art. 39 Abs. 2, 1. Satz) zur langfristigen Sicherung des Parks (Art. 23j Abs. 1 Bst. a NHG und Art. 27 Abs. 1 PÄV). Diese Anpassung des Richtplans, die der Staatsrat am 3. Mai 2011 verabschiedet hat, muss vom Bund noch genehmigt werden. Zur Einhaltung der Anforderungen für den **Erhalt des Parklabels** bzw. deren Prüfung (siehe Art. 23j Abs. 1, einleit. Satz, NHG und Art. 8 Abs. 4 PÄV) ist zu sagen, dass dies bis anhin die Prüfung der Charta der beiden gegenwärtigen Parkprojekte beinhaltete. Die Einreichung der Dossiers und der Gesuche um globale Finanzhilfen (siehe Art. 23k Abs. 1 NHG und Art. 3 ff. PÄV) beim BAFU wurde hauptsächlich von den beiden federführenden Kantonen (Waadt bzw. Bern) sichergestellt.
- d) In der Bundesgesetzgebung steht zwar nicht viel über die Möglichkeit von **kantonsübergreifenden Pärken** (immerhin werden sie in Art. 3 Abs. 2 und 8 Abs. 3 PÄV erwähnt), doch sind beide Parkprojekte, an denen der Kanton Freiburg beteiligt ist, kantonsübergreifend. Entsprechend ist die Koordination mit den Nachbarkantonen von zentraler Bedeutung (Art. 39 Abs. 3). Nicht umsonst hat Grossrat Thürler anlässlich der Erheblicherklärung der Motion darauf hingewiesen, dass die beiden Freiburger Projekte Beispiele sind für eine Regionalpolitik, die kantons- und regionenübergreifend ist und somit neue Wege geht (TGR 2008 S. 443 f.).
- e) Die Parkpolitik ruht insbesondere auf der freiwilligen Beteiligung der lokalen Akteure sowie auf einen breit getragenen demokratischen Prozess in der Region. Deshalb müssen die Kantone nach Artikel 23i Abs. 2 NHG dafür sorgen, dass die **Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden in geeigneter Weise mitwirken** kann. Diese Mitwirkung gehört im Übrigen laut Kommentar zur PÄV zu den Voraussetzungen für die Bundeshilfe. In Anlehnung an die in den Kantonen Waadt und Bern gewählten Lösungen regelt Artikel 40 diese Mitwirkung, die hauptsächlich über die Gemeinden und insbesondere über die Gemeindeexekutive läuft (Abs. 1 und 2), andere Formen der Mitwirkung jedoch nicht ausschliesst (Abs. 3). Hierzu ist zu sagen, dass Artikel 25 Abs. 3 Bst. b PÄV ausdrücklich festlegt, dass die Mitwirkung von interessierten Unternehmen und Organisationen der Region zu ermöglichen ist.

Art. 41 – Bewusstsein für Naturgüter

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.4.2 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Das Bewusstsein für Naturgüter wird heute schon gefördert. So hat das Naturhistorische Museum laut Artikel 41 KISG namentlich zum Zweck, «der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, die Natur, insbesondere das dem Kanton von der Natur überlassene Erbe, im Lichte der Naturwissenschaften kennen zu lernen» (Bst. a) und «den Schülern und Studenten, den Mitgliedern des Lehrkörpers aller Stufen und den

Forschern besondere Informations- und Forschungsmöglichkeiten zu bieten» (Bst. b). Dazu kommen die Ergänzung des Freiburger Geoportals mit dem Thema «Natur und Landschaft», die Unterstützung für verschiedene Lehrpfade, die Öffentlichkeitsarbeit des BNLS und anderer Einrichtungen (Botanischen Garten, LIG usw.) sowie weitere Aktionen im Rahmen des naturwissenschaftlichen Unterrichts (Zentrum Natur-école Les Gurlles, das im September 2007 eröffnet wurde; «Freiburger Schulen pflanzen Hecken» usw.).

- b) Im Zusammenhang mit dem naturwissenschaftlichen Unterricht können die von der Pädagogischen Hochschule ausgearbeiteten Instrumente zur Vermittlung von Umweltwissen sowie die beiden Massnahmen mit Modellcharakter der bereits erwähnten kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» (Massnahme 5.1 «Förderungsgruppe Nachhaltige Entwicklung in der obligatorischen Schule» und Massnahme 5.6 «Plattform Erziehung, Bildung und Forschung») hervorgehoben werden.

2.5 5. Kapitel – Subventionierung und Finanzierung

In der 2010 durchgeführten Vernehmlassung wurden die Subventionsbestimmungen heftig kritisiert. Dabei wurde insbesondere gefordert, dass die Unterstützung des Staats garantiert wird. Eine solche Garantie kann jedoch nicht uneingeschränkt gegeben werden. Die Beiträge an den Natur- und Landschaftsschutz stammen zu einem Teil vom Bund (Programmvereinbarungen) und zu einem anderen Teil vom Kanton. Die Kantonsbeiträge werden gegenwärtig über den jährlichen Voranschlag, nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes jedoch über mehrjährige Verpflichtungskredite gesichert (vgl. Art. 49). Mit Ausnahme des in Artikel 46 Abs. 3 vorgesehenen Falls ist es somit nicht möglich, über die zur Verfügung stehenden Mittel hinausgehende Beiträge zu garantieren. Der Entwurf legt jedoch eindeutig fest, dass die Massnahmen, die den im Richtplan festgelegten Aktionsschwerpunkten und den Zielen der mit dem Bund geschlossenen Programmvereinbarungen entsprechen, Vorrang haben (Art. 42. Abs. 2).

Die Bestimmungen über die Beiträge wurden jedoch gründlich überarbeitet, damit sie verständlicher und transparenter daherkommen und keine Wiederholungen oder unnötigen Ausführungen enthalten. Konkret wurde sie zusammengeführt (Kapitel 5) und redaktionell überarbeitet.

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.5 (vgl. auch Punkt 1.3.2) kann Folgendes angefügt werden:

Art. 43 – Subventionierbare Leistungen

- a) Artikel 43 Abs. 1 **listet die subventionierbaren Leistungen auf** und verweist dabei systematisch auf die Artikel, die die entsprechenden Aufgaben und Leistungen einführen.
- b) Die Mehrheit dieser Leistungen wird heute schon finanziell unterstützt. Einzig **drei Beitragskategorien sind neu**; diese wurden während der Vernehmlassung mit Nachdruck verlangt und betreffen Aufgaben, die der Entwurf den Gemeinden überträgt: Ausarbeitung der Vorinventare (Bst. a), Ausführung der Massnahmen zum Schutz der Biotop von lokaler Bedeutung

(Bst. c) sowie ökologische Ausgleichsmassnahmen ausserhalb der Landwirtschaftszone (Bst. f).

- c) Buchstabe j enthält eine **Generalklausel für Subventionen**, um auch in den Situationen eine Handhabe zu haben, die nicht durch die anderen Bestimmungen abgedeckt sind. Darunter fallen etwa die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten, sofern eine solche Massnahme aufgrund des Naturschutzes (Schutz der Biodiversität) getroffen wird, oder Massnahmen zur Aufwertung von geschützten Objekten, die nicht unter Buchstabe i (Massnahmen zugunsten der Bildung, Sensibilisierung und Forschung) fallen. Es handelt sich nicht im eigentlichen Sinne um eine neue Subvention, sondern um eine flexible Beitragskategorie, mit der den vielfältigen Situationen im Bereich des Naturschutzes Rechnung getragen wird. Um diese Flexibilität und das damit verbundene Risiko zu kompensieren, wird das Ausführungsreglement festlegen, dass der Subventionsentscheid unabhängig von der Höhe des Betrags der Direktion und nicht dem Amt obliegt.

Art. 44 – Beitragsberechtigte

Aus Absatz 2 geht hervor, dass sich der Kreis der Beitragsberechtigten entweder direkt aus den unterstützten Leistungen (z. B. Art. 43 Abs. 1 Bst. d oder Art. 45 Abs. 3) oder aus den Artikeln, die die entsprechenden Aufgaben und Leistungen einführen (z. B. Art. 43 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 9), erschliesst. Für die übrigen Fälle ist eine breite Definition der Beitragsberechtigten wichtig, um möglichst alle denkbaren Fälle abzudecken (Abs. 1).

Art. 45 – Sonderbedingungen für Beiträge an Naturpärke

Die Bestimmungen über die Subventionierung von Pärken (siehe beispielsweise Punkt 1.2.4.1 und 1.3.2.2) sind etwas speziell:

- a) Eigentlich gehen die Bundesbeiträge mit dem System der Programmvereinbarungen an den Kanton. Dieser kann dann frei bestimmen, nach welchen Regeln er diese Hilfe verwenden will, um seinerseits Subventionen auszurichten. Im Fall der Pärke ist es aber so, dass die Programmvereinbarungen nur projektweise abgeschlossen werden können. Somit können die Bundesbeiträge nur an die Parkträgerschaft ausgerichtet werden. Absatz 1 hebt dies hervor, auch wenn die Beiträge für die beiden Pärke, die Freiburg betreffen, in Wirklichkeit zuerst an die beiden Partnerkantone (Waadt und Bern) gehen werden.
- b) Der Bund zahlt nur dann Beiträge, wenn auch der Kanton einen Park finanziell unterstützt. Die für die kantonseigene Subventionierung aufgestellten Bedingungen (Abs. 2) werden die bestehenden Projekte indes nicht beeinträchtigen, da die Vorbereitungsphase, die der eigentlichen Errichtung vorangeht und an die auch der Bund keine Beiträge zahlt, für beide Projekte abgeschlossen ist. Ausserdem wird die Beteiligung der Gemeinden bereits im Bundesrecht vorausgesetzt (siehe Art. 2 Abs. 2 PÄV).
- c) Der jährliche Bericht über die Verwendung der erhaltenen Bundeshilfen wird in den Artikeln 6 PÄV und 11 NHV verlangt. Es scheint naheliegend, dass der Bericht von der Parkträgerschaft erstellt wird und auch

Angaben über die Verwendung der Kantonshilfe enthalten muss (Abs. 3).

Art. 46 und 47 – Weitere Aspekte im Zusammenhang mit den Subventionen

- a) In Übereinstimmung mit Artikel 13 Abs. 2 SubG sollen die übrigen Aspekte der Subventionierung in einer **Verordnung des Staatsrats** geregelt werden (Art. 46 Abs. 1 und 47 Abs. 1); dadurch soll eine gewisse Flexibilität gewahrt werden.
- b) Der Entwurf legt aber doch einige Grundsätze für die Bemessungsgrundlagen und -modalitäten fest (Art. 46 Abs. 2).
- c) So sieht er in Artikel 46 Abs. 3 auch die Möglichkeit vor, private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bzw. Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter für beitragsberechtigte Ausgaben und Ertragsausfälle im Zusammenhang mit der allgemeinen Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Biotopen von nationaler Bedeutung zu **100% zu entschädigen**. Dies widerspricht der in Artikel 23 Abs. 1 SubG aufgestellten Regel, wonach der Gesamtbetrag der Subvention für ein bestimmtes Objekt im Allgemeinen 80% der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen darf. Artikel 18c Abs. 2 NHG sieht indes ausdrücklich vor, dass Grundeigentümer oder Bewirtschafter Anspruch haben auf «angemessene Abgeltung» (und nicht auf eine Subvention, die die Ausgaben teilweise deckt), wenn sie die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Da die Schutzmassnahmen ausserdem eindeutig in der Verantwortung des Staats liegen, liegen diese Zahlungen im Grenzbereich zwischen Subvention und Abgeltung von Leistungen. Somit scheint eine vollständige Abgeltung zugunsten von Privatpersonen gerechtfertigt zu sein.
- d) Zum Verfahren ist zu sagen, dass Artikel 28 Abs. 1 Bst. b SubG für die Gewährung einer Subvention unter anderem verlangt, dass von der gesuchstellenden Person ein schriftliches Gesuch eingereicht wird. Der 2. Satz von Artikel 47 Abs. 1 vereinfacht somit das Verfahren für diese Person.

Art. 49 – Verpflichtungskredite

Wie dies bereits beim Kulturgüterschutz der Fall ist, wird mit dem Entwurf auch beim Natur- und Landschaftsschutz auf **mehrfährige Verpflichtungskredite** gebaut, deren Dauer derjenigen der mit dem Bund unterzeichneten Programmvereinbarungen entspricht.

Damit wird der Übertrag von einem Jahr zum anderen der Kredite, die der Bund aufgrund der Programmvereinbarungen zahlt, vereinfacht. Ausserdem werden so klare Verhältnisse über eine längere Zeit geschaffen, was im Bereich des Naturschutzes von grösster Wichtigkeit ist, da in diesem Bereich die **mittel- und langfristigen Engagements grundlegend sind**. Wie bereits im Punkt 2.1.f erwähnt, kann bereits ein zeitweiliges Aussetzen aus wirtschaftlichen Gründen einer Massnahme die Bemühungen von mehreren Jahren zunichtemachen. Dadurch, dass das in Artikel 4 vorgesehene Mehrjahresprogramm für die Umsetzung dem Grossen Rat gleichzeitig unterbreitet wird, wird der Dekretsentwurf gestärkt (Abs. 3).

Art. 50 – Verwendung der Ersatzzahlungen

Die Erhebung von Ersatzzahlungen bei Beeinträchtigungen von Biotopen oder der Natur ist nur möglich, wenn diese Beträge tatsächlich für Massnahmen im selben Bereich verwendet werden. So können sie ausschliesslich für den Naturschutz verwendet werden, und zwar für Tätigkeiten, die nicht über ordentliche Mittel finanziert werden können. Dies gilt sowohl für den Staat (Abs. 1) als auch für die Gemeinden (Abs. 2).

In Absatz 1 ist von «bedeutenden Projekten» die Rede: Reichen die Ersatzzahlungen nicht aus, um ein geplantes Projekt zu finanzieren, können sie in berechtigten Fällen durch zusätzliche Mittel aufgestockt werden. Im Ausführungsreglement wird festgelegt werden, welche Art von Projekten infrage kommt (z.B. Erwerb von dinglichen Rechten, um die betroffenen Grundstücke dem Naturschutz zuzuführen).

2.6 6. Kapitel – Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz

Art. 51 und 52 – Aufsicht

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.2 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Während das NHG keine Bestimmungen über die Aufsicht enthält, verlangt die NHV seit der Revision von 2000, dass der Biotopschutz unter anderem eine Aufsicht zur langfristigen Sicherung des Schutzziels beinhaltet (Art. 14 Abs. 2 Bst. b NHV).
- b) In Bezug auf die Zuteilung der Natur- und Landschaftsschutzpolizei (Art. 51 Abs. 2) erklärte der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Volksmotion Riedo und Mitunterzeichner, die eine Kostensenkung bei der Jagdaufsicht verlangte (*TGR 2008 S. 523*), dass in diesen Ausgaben auch Leistungen zugunsten des Naturschutzes enthalten sind (die Wildhüter-Fischereiaufseher beugen der Zerstörung von Lebensräumen vor, kontrollieren das Sammeln von Pilzen und das Pflücken von Pflanzen, überwachen das Verbot, Reptilien und Amphibien zu fangen und Schnecken zu sammeln usw.). Die AufsV wird revidiert werden müssen, um diesen Aspekten besser Rechnung zu tragen. Der Status und die Kompetenzen des Aufsichtspersonals, von denen im 2. Satz von Artikel 51 Abs. 2 die Rede ist, ist in den Artikeln 42 ff. JaG definiert: Eigenschaft von Beamten der gerichtlichen Polizei, Vereidigung, Ermächtigung, Zwangsmassnahmen zu ergreifen, usw.
- c) Es besteht auch die Möglichkeit, gewisse Aufsichtsaufgaben Dritten zu übertragen (vgl. Art. 51 Abs. 3), namentlich **Helfern**, die oft unentgeltlich arbeiten. Die Kritik, die im Bereich der Jagd in der Volksmotion an diesen Helfern geübt wurde, ist nicht gerechtfertigt (siehe Antwort des Staatsrats, *TGR 2008 S. 524*). Diese Hilfsaufseher unterstützen vielmehr meist ehrenamtlich die Wildhüter-Fischereiaufseher bei ihren zahlreichen Aufgaben. Da die Befugnisse und Pflichten dieser Hilfskräfte ausserdem klar geregelt sind (siehe z.B. im Bereich des Naturschutzes das Reglement über die freiwilligen Aufseher im Naturschutzgebiet des Vanil-Noir SGF / 721.2.512), bringt dieses System auch keine besonderen Probleme.

Art. 53 – Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.3 kann Folgendes angefügt werden:

- a) So wie die in Artikel 21 Abs. 2 vorgesehenen Massnahmen für die Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz erlaubt auch die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, die Beeinträchtigung von geschützten Objekten zu kompensieren. Allerdings geht es hier nicht um Beeinträchtigungen im Rahmen einer Ausnahmebewilligung, sondern um rechtswidrige Beeinträchtigungen. Die Wiederherstellung ist somit eine verwaltungsrechtliche Zwangsvollstreckung. Sie kann in vielen Fällen bereits aufgrund des heute geltenden Rechts angeordnet werden (auf Bundesebene: Art. 24e NHG; auf Kantonsebene: Art. 167 Abs. 3 und 4 RPBG, die bei Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit einer Baute anwendbar sind). Um aber sämtliche möglichen Situationen abzudecken – unabhängig davon ob Bundes- oder Kantonsrecht anwendbar ist, unabhängig davon, ob es um Bauten geht oder nicht – ist die Einführung einer **besonderen Bestimmung** gerechtfertigt.
- b) Die Tatsache, dass eine Situation rechtswidrig ist, bedeutet nicht zwangsläufig, dass eine Wiederherstellung angeordnet werden muss. Zuerst muss nämlich geprüft werden, ob die Situation in einen rechtmässigen Zustand überführt werden kann (Möglichkeit, *nachträglich* eine Ausnahme von den Schutzbestimmungen zu erteilen). Ist dies nicht der Fall, muss eine allfällige Wiederherstellung unter dem Blickwinkel der in der Bundesverfassung und im Bundesverwaltungsrecht verankerten Grundsätze (namentlich Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Wahrung von Treu und Glauben) geprüft werden. Zu diesem letzten Punkt ist zu sagen, dass die Rechtsprechung in Bezug auf rechtswidrige Bauten konstant ist: Wohl müssen die Behörden bei einer solchen Baute vorrangig dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und der Beachtung der Rechtsordnung Beachtung schenken, ohne sich übermässig über die nachteiligen Folgen für den betroffenen Besitzer zu sorgen. In gewissen Fällen kann eine Wiederherstellung jedoch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen, insbesondere unter dem Blickwinkel der Tauglichkeit des Mittels für die Erreichung des angestrebten Ziels, sodass diese Frage trotzdem geklärt werden muss (BGE 123 II 248 / JdT 1998 I 530, E. 4; VGer, Entscheid 2A 2006–68, G. gegen Oberamt des Brojebezirks). Artikel 53 nimmt auf diese Elemente Rücksicht und regelt global die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Folgendes wird festgelegt:
 - der **subsidiäre Charakter** (im Verhältnis zur nachträglichen Bewilligung) der Anordnung einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, die gegebenenfalls gemäss den Artikeln 70 ff. VRG (Abs. 1) erfolgen kann;
 - die Möglichkeit, einen **angemessenen Ersatz** anzurufen, wenn weder eine nachträgliche Bewilligung noch eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands möglich ist (Abs. 2). Dem ist anzufügen, dass der Ersatz im Falle einer nachträglichen Bewilligung unter Artikel 21 Abs. 2 und nicht unter Artikel 53 fällt.

- c) **Zuständig** für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist sinnvollerweise die Behörde, die die betroffene Schutzmassnahme angeordnet hatte. Da es in gewissen Fällen konkurrierende Kompetenzen, die sich auf andere Bestimmungen stützen, geben kann, wird von den betroffenen Behörden ein koordiniertes Vorgehen verlangt (Abs. 3).

Art. 54 bis 57 – Rechtsmittel

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.4 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Der Entwurf stützt sich in hohem Mass auf den Nutzungsplan, um Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes zu regeln. Somit sind die Rechtsmittel, die für dieses Instrument vorgesehen sind, angebracht und der Entwurf begnügt sich mit einem entsprechenden **Verweis** (Art. 54 Abs. 1). Gegen die übrigen Verfügungen, die in Anwendung des Entwurfs getroffen werden, können folgerichtig Beschwerden nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und – bei Verfügungen der Gemeinden – nach dem Gesetz über die Gemeinden eingereicht werden (Art. 54 Abs. 2).
- b) Artikel 55 Abs. 1 erinnert daran, dass die **naturschutzspezifische Einsprache- und Beschwerdeberechtigung** zu einem grossen Teil im Bundesrecht (Art. 12ff. NHG gemäss Gesetzesänderung vom 20. Dezember 2006, die am 1. Juli 2007 in Kraft trat) und im kantonalen Recht (hauptsächlich RPBG) geregelt ist.
- c) Mit den Artikeln 12 ff. NHG wird das **Beschwerderecht der Gemeinden** praktisch mit dem Beschwerderecht der Organisationen gleichgestellt. Laut Rechtsprechung können Gemeinden keinen Gebrauch von ihrem Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden machen, um Interessen ausserhalb des Kontextes und der Ziele der Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung zu verteidigen (BGE 109 Ib 341 / JdT 1985 I 548).
- d) Das **Beschwerderecht der Organisationen** ergänzt das ordentliche Verbandsbeschwerderecht, das seit den 1960er-Jahren auf Bundesebene existiert, und erlaubt es den nationalen Organisationen, die sich mit dem Natur- und Landschaftsschutz befassen, in diesem Bereich einzugreifen – gegebenenfalls durch ihre kantonalen Strukturen. Mehrere kantonale Gesetze (Art. 84 Abs. 2 und 3 RPBG; Art. 198 BVG; Verweis in Art. 37 StrG; vgl. auch im Bereich der Kulturgüter Art. 62 KGSG) erweitern den jeweiligen Geltungsbereich dieses Beschwerderechts. So können die kantonalen Organisationen direkt handeln (sofern sie einer Organisation von nationaler Bedeutung nach NHG angegliedert sind), und zwar ungeachtet der im Bundesrecht festgelegten Voraussetzung (es muss sich nicht zwingend um eine Bundesaufgabe handeln). Darüber hinaus hat der Grosse Rat mit dem neuen RPBG das Beschwerderecht auf kantonale Organisationen ausgedehnt, die an keine nationale Organisation angegliedert sind, wie etwa der Deutschfreiburger Heimatkundeverein (Art. 84 Abs. 4 RPBG; siehe Debatte in TGR 2008 S. 2037 ff. und S. 2334 ff.). Der Entwurf verweist in allgemeiner Form auf dieses System (Art. 55 Abs. 1) und ergänzt es, um den Geltungsbereich des Beschwerderechts von kantonalen Organisationen zu harmonisieren: Diese Organisationen sind nicht nur beschwerdeberechtigt, wenn eine Verfügung gestützt auf das RPBG, sondern auch, wenn sie in direkter

Anwendung des Entwurfs getroffen wird. Ausserdem muss dieses Recht mindestens dem Recht entsprechen, den die nationalen Organisationen aufgrund des NHG haben (Art. 55 Abs. 2). Davon betroffen sind Verfügungen in Anwendung der Artikel 21, 22 Abs. 2, 23 Abs. 3 und 29 Abs. 1 bis 3 (Ausnahmen) sowie die Anordnung einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 53).

- e) Schon heute ist die **RUBD beschwerdeberechtigt** (Art. 9 Abs. 1 RPBG). Aus Kohärenzgründen wird dieses Recht vom RPBG in den Entwurf verlegt und der Geltungsbereich selbstredend auf die Verfügungen ausgedehnt, die in Anwendung des Entwurfs getroffen werden (Art. 56).

Art. 58 und 59 – Strafbestimmungen

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.5 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Aufgrund des Platzes, den Artikel 24a Abs. b NHG einnimmt, der den Verstoß gegen Ausführungsvorschriften im Bereich des Biotop- und Artenschutzes bestraft, sofern deren Übertretung als strafbar erklärt wurde, können **Verstöße auf kantonaler Ebene** nur dort festgelegt werden, wo der Schutz zur Hauptsache den Kantonen obliegt, wie dies vor allem beim Schutz der Landschaften und Geotope der Fall ist (vgl. Art. 58 Abs. 1 und 3).
- b) Die paar wenigen reglementarischen Bestimmungen, in denen gegenwärtig die Verstöße auf kantonaler Ebene im Bereich des Biotop- und Artenschutz definiert sind, werden somit der in Artikel 24a Bst. b NHG vorgesehenen **Strafbarerklärung** weichen müssen (siehe Art. 58 Abs. 2). Diese Erklärung entspricht der in Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) vorgesehenen amtlichen Anordnung unter Strafandrohung. Sie muss im Erlass (Verordnung, Plan, Verfügung, Vereinbarung) stehen, in welchem die Ausführungsmassnahme definiert wird, klar formuliert und mit einer präzisen Strafandrohung versehen sein.
- c) Derzeit liegt die **strafrechtliche Zuständigkeit** im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes einerseits beim ordentlichen Strafgericht (bei Übertretungen des Bundesrechts) und andererseits bei der Oberamtsperson, die gemäss verschiedenen Verordnungen die Kompetenz hat, Bussen nach kantonalem Recht auszusprechen. Mit dem Entwurf wird das System vereinheitlicht und die Kompetenz alleine dem ordentlichen Strafgericht erteilt (Art. 59 Abs. 1), wie dies bereits in den meisten verwandten Bereichen (Wald, Jagd, Fischerei) der Fall ist. Diese Lösung ist auch deshalb sinnvoll, weil es nötig sein wird, die meisten Verstöße gegen kantonales Recht als strafbar im Sinne von Artikel 24a Bst. b NHG zu erklären.
- d) In den letzten Jahren wurde im Kanton verschiedentlich die **Einführung von Ordnungsbussen** verlangt – vor allem in Bereich der Jagd (das letzte Mal im Rahmen der Volksmotion für eine Kostensenkung durch Neuordnung der kantonalen Jagdgesetzgebung und Reduzierung der Anzahl Wildhüter, Abschaffung der Hilfsaufseherstellen, TGR 2008 S. 349, 517 und 522). Doch auch im Bereich des Naturschutzes wurde die Einführung von Ordnungsbussen vorgeschlagen, namentlich für Verstöße gegen Schutzmassnahmen in Naturschutzgebieten. Hierzu ist aber zu bedenken,

dass die überwiegende Mehrheit der Verstöße gegen die Naturschutzgesetzgebung unter das Bundesrecht fällt. Die Einführung eines kantonalen Ordnungsbussenverfahrens für Verstöße gegen Bundesrecht scheint aber nicht mit dem Bundesrecht vereinbar zu sein. Deshalb verzichtet der Entwurf ganz darauf.

- e) Die Information der mit dem Naturschutz betrauten Behörden (Art. 59 Abs. 2) ist eine Mitteilung im Sinne von Artikel 69 Abs. 4 StPO (siehe auch Art. 75 Abs. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung) und ist auch in den verwandten Bereichen (Wald, Jagd, Fischerei) vorgesehen.

Art. 60 – Enteignung

- a) Die Enteignung wird im Entwurf nur kurz behandelt. Artikel 60 Abs. 1 erinnert an den Grundsatz der materiellen Enteignung, der sich direkt vom Verfassungsrecht herleitet (Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 28 Abs. 2 KV). Absatz 2 verweist für die Fälle, in denen eine formelle Enteignung ansteht, auf bestehende Instrumente (EntG sowie Artikel 114 ff. RPBG; der 2. Satz betrifft die Fälle, die in Art. 18c Abs. 4, 3. Satz, erwähnt werden).
- b) Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass sich die Möglichkeit, eine Enteignung aus Gründen des Naturschutzes vorzunehmen, direkt aus dem Bundesrecht ergibt (Art. 18c Abs. 4 NHG). Auf Kantonsebene (Art. 116 RPBG) wird den unter Schutz gestellten Naturgütern explizit ein öffentlicher Nutzen im Sinne von Artikel 2 EntG anerkannt. Der Entwurf verweist lediglich auf diese Möglichkeit (Art. 20 Abs. 1) und unterstreicht, dass es sich um eine subsidiäre Massnahme handelt. Bis heute wurde in unserem Kanton denn auch noch nie eine Enteignung aus Gründen des Naturschutzes vorgenommen.

2.7 Anpassung der Spezialgesetzgebung (Art. 63 und Anhang)

- a) **EGZGB:** Zwei Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch werden aufgehoben, einerseits Artikel 281 EGZGB (Schutz von seltenen Pflanzen in Form einer Beschränkung des Grundeigentums), der seit dem Inkrafttreten des NHG mit seinen Bestimmungen zum Artenschutz nicht mehr angewandt wird, und andererseits Artikel 313 EGZGB über Naturkörper, der durch die Artikel 37 f. des Entwurfs ersetzt wird (siehe Punkt 2.3, Kommentar zu den Art. 37–38). Bei Bedarf wird die Aufhebung dieser Bestimmungen mit der Totalrevision des EGZGB koordiniert werden müssen.
- b) **RPBG:**
- Die Änderung von Artikel 9 RPBG wird weiter oben unter dem Punkt 2.6 behandelt (siehe Kommentar zu den Art. 54–57, Punkt e).
 - Die Ergänzung von Artikel 21 RPBG verweist auf Artikel 17 Abs. 2 des Entwurfs, der die Unterschutzstellung der Objekte von kantonalen oder nationaler Bedeutung über den kantonalen Nutzungsplan als Regel einführt.
 - Änderung der Artikel 41, 59 und 72 RPBG: Damit soll die Terminologie des RPBG und diejenige des Entwurfs vereinheitlicht werden, indem der Begriff «Geotope» eingeführt wird. Der Begriff «Naturlandschaft» wird dagegen wie bereits erwähnt nicht

verwendet (siehe Punkt 2.3, Kommentar zu den Artikeln 33–36, Punkt a).

- Änderung von Artikel 75 RPBG: Für die Fälle, in denen Schutzmassnahmen für Biotope mittels Verfügung statt über einen Nutzungsplan oder über eine Vereinbarung eingeführt werden, verweist der Entwurf (Art. 19) auf die unabhängige Massnahme nach RPBG. Das im NHG vorgesehene Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen ist in solchen Fällen anwendbar. Mit dem neuen Absatz 3 des Artikels 75 RPBG bzw. der darin vorgegebenen Publikation im Amtsblatt von Verfügungen über unabhängige Massnahmen wird die Ausübung des Beschwerderechts erleichtert. Ausserdem wird mit diesem Absatz die Koordination mit der Einsprachebefugnis der kantonalen Organisationen bei Nutzungsplänen (Art. 84 RPBG) sichergestellt.
 - Änderung von Artikel 140 RPBG: Artikel 140 Abs. 1 RPBG sieht für Baubewilligungsgesuche eine allgemeine Dauer für die öffentliche Auflage von 14 Tagen vor. In den allermeisten Fällen bereitet dies auch keine Probleme. In den Fällen jedoch, in denen die Artikel 12 ff. NHG den Gemeinden und Organisationen ein Beschwerderecht einräumen, sieht das Bundesrecht vor, dass die öffentliche Auflage in der Regel 30 Tage dauert (Art. 12b Abs. 1 NHG). Nun hat das Bundesgericht kürzlich in einem den Kanton Wallis betreffenden Fall mit Blick auf die Rechtssicherheit Folgendes entschieden: Aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 12b Abs. 1 NHG ergibt sich, dass diese Bestimmung kantonale Einsprache- und Auflagefristen von weniger als 20 Tagen verbietet (BGE 135 II 78, E. 2.3.2). Mit der Ergänzung von Artikel 140 Abs. 1 RPBG durch einen 2. Satz wird diesem Umstand Rechnung getragen. Die Regel der 14 Tage wird relativiert und es wird ausdrücklich eine rechtliche Grundlage für Abweichungen, die auf Reglementsstufe zu definieren sind, geschaffen. Einige Abweichungen sind übrigens bereits im Vorentwurf des ARRPBG vorgesehen, insbesondere wenn gleichzeitig mit dem Baubewilligungsgesuch ein Rodungsplan öffentlich aufzulegen oder ein Umweltverträglichkeitsbericht in die Vernehmlassung zu geben ist. Diese Liste wird zu einem späteren Zeitpunkt mit dem Ausführungsreglement zum vorliegenden Entwurf erweitert werden.
- c) **BVG**: Die Absätze 2 und 3 von Artikel 198 BVG betreffen die Einspracheberechtigung gegen Verfügungen im Bereich des Natur- und Kulturgüterschutzes, die aufgrund der Bodenverbesserungsgesetzgebung getroffen werden. Diese Bestimmung hat bei ihrer Einführung aus Gründen der Kohärenz mehr oder weniger den Wortlaut des alten RPBG übernommen (siehe TGR 1990 S. 1827 f.), doch wurde sie nicht nachgeführt, als das RPBG später revidiert wurde, sodass es heute mehrere Unterschiede zwischen BVG und RPBG gibt. So sind laut BVG die Kommission für Natur- und Landschaftsschutz und die Kulturgüterkommission einspracheberechtigt, obwohl diese Rolle der Direktion, die für die Raumplanung (1994) bzw. der Direktion, die für die Kulturgüter (bereits 1991) zuständig ist, übertragen wurde. Ausserdem sieht das BVG keine Einspracheberechtigung für rein kantonale Organisationen vor, wie sie mit Artikel 84 Abs. 4 des neuen RPBG eingeführt wird. Mit dem Entwurf

erfolgt nun die formelle Nachführung. Um das kantonale Recht im Bereich des Beschwerderechts der betroffenen Organisationen zu harmonisieren, wird ausserdem die Aufzählung der einzelnen Organisationen durch einen Verweis auf die RPBG ersetzt. Damit wird auch im BVG auf die für Artikel 55 Abs. 1 gewählte Lösung zurückgegriffen.

d) JaG und FischG

- Die Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts werden im Entwurf nicht behandelt (vgl. Art. 12 Abs. 2 und Kommentar dazu). Entsprechend wird diese Frage auch nicht direkt von den Organen behandelt, die für den Naturschutz zuständig sind. Diese Beschränkungen werden vielmehr auf der Grundlage der Gesetzgebung über die Jagd und Fischerei geregelt, in der verschiedene Schutzzonen (eidgenössische Jagdbanngebiete, Schutzgebiete für Wasser- und Zugvögel, kantonale Wildschutzgebiete, Fischereischutzgebiete usw.) definiert werden. Eine optimale Koordination zwischen den Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts einerseits und dem Biotopschutz gemäss NHG andererseits ist indessen wesentlich. Aus diesem Grund werden Artikel 12 JaG und Artikel 9 FischG geändert und darin der Grundsatz der Koordination verankert.
 - Ausserdem wird Artikel 6 FischG angepasst, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Schutz der Pflanzen (auch der Wasserflora) nicht unter die Fischerei-, sondern unter die Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung fällt. Zwar sind teilweise die Organe, denen die Fischerei untersteht, für die Wasserflora zuständig, doch sind sie es unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Lebensräume der Fische, nicht unter dem Gesichtspunkt des Artenschutzes. In Artikel 8 FischG wird lediglich der Name der Kommission angepasst.
- e) **Gesetz über die Reklamen**: Laut RekG holt die Oberamtsperson oder die Gemeinde bei der Kommission für Natur- und Landschaftsschutz ein Gutachten ein, wenn geschützte Zonen oder Landschaften betroffen sind. Dies ist nicht kompatibel mit der Rolle, die die Kommission mit Artikel 6 erhält (beratendes Organ des Staats). Das Erstellen von Gutachten muss dem BNLS zukommen, das für sämtliche Fragen der konkreten Umsetzung des Natur- und Landschaftsschutzes zuständig ist.

Anhang: Abkürzungsverzeichnis

Erlasse:

AlgV:	Bundesverordnung vom 15. Juni 2001 über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung) (SR 451.34)
AuenV:	Bundesverordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung) (SR 451.31)
AufsV:	Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (SGF 922.21)
Berner Konvention:	Übereinkommen des Europarates vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (SR 0.455)
BV:	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR EGZGB: 101)
BVG:	Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (SGF 917.1)
DZV:	Bundesverordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung) (SR 910.13)
EGZGB:	Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1)
FischG:	Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1)
FMV:	Bundesverordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung) (SR 451.33)
GeoIG:	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (SR 510.62)
GRG:	Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (SGF 121.1)
HMV:	Bundesverordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung) (SR 451.32)
JaG:	Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SGF 922.1)
JSG:	Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) (SR 922.0)
KGSG:	Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (SGF 482.1)
KISG:	Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (SGF 481.0.1)
KV:	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
LandwG:	Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 (SGF 140.2)
LandwR:	Landwirtschaftsregelement vom 27. März 2007 (SGF 910.11)
LwG:	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz) (SR 910.1)
MLV:	Bundesverordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung) (SR 451.35)
NHG:	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NHV:	Bundesverordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
ÖQV:	Bundesverordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung) (SR 910.14)

PäV:	Bundesverordnung vom 7. November 2007 über die Parke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung) (SR 451.36)
Rio-Konvention:	Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt (SR 0.451.43)
RPBG:	Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)
RPG:	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) (SR 700)
StrG:	Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (SGF 741.1)
SubG:	Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SGF 616.1)
SVOG:	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)
TwwV:	Bundesverordnung vom 13. Januar 2010 über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung) (SR 451.37)
Übereinkommen von Aarhus:	Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltaangelegenheiten
Übereinkommen von Florenz:	Übereinkommen des Europarates vom 20. Oktober 2000 über die Landschaft (Europäisches Landschaftsübereinkommen), SEV Nr. 176, steht vor der Ratifizierung durch die Schweiz
VertragsG:	Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (ASF 2009_099, noch nicht in Kraft)
VRG:	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)
WaG:	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz) (SR 921.0)
ZDirV:	Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.12)
ZGB:	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

Weitere Abkürzungen:

AS:	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAFU:	Bundesamt für Umwelt
BGE:	Bundesgerichtsentscheid
BLN:	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BNLS:	Büro für Natur- und Landschaftsschutz
ISOS:	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
LIG:	Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve
NFA:	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RDAF:	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RUBD:	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SANW:	Akademie der Naturwissenschaften Schweiz
SGF:	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
TGR:	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates
VGer:	Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg (heute: verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts)

Loi

du

sur la protection de la nature et du paysage (LPNat)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 78 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu l'article 73 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et ses ordonnances d'exécution;
Vu les articles 699, 702 et 724 du code civil suisse;
Vu le message du Conseil d'Etat du 13 septembre 2011;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 But et objets

¹ La présente loi a pour but de préserver et promouvoir la richesse et la diversité des patrimoines naturel et paysager du canton, en tant qu'éléments clés du développement durable.

² Elle vise en particulier:

- a) à protéger les espèces indigènes ainsi que leurs biotopes et à contribuer au maintien de la biodiversité;
- b) à favoriser la revitalisation et la reconstitution de milieux naturels en développant notamment les mesures de compensation écologique et la mise en réseau de biotopes;

Gesetz

vom

über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 78 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf Artikel 73 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
gestützt auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und seine Ausführungsverordnungen;
gestützt auf die Artikel 699, 702 und 724 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. September 2011;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand

¹ Dieses Gesetz hat zum Ziel, die Reichhaltigkeit und Vielfalt der Natur- und Landschaftsgüter des Kantons als Schlüsselemente der nachhaltigen Entwicklung zu bewahren und zu pflegen.

² Es bezweckt insbesondere:

- a) die einheimischen Arten und ihre natürlichen Lebensräume zu schützen sowie zum Erhalt der Biodiversität beizutragen;
- b) die Revitalisierung und Wiederherstellung natürlicher Lebensräume namentlich mit ökologischen Ausgleichsmassnahmen und der Vernetzung von Biotopen zu fördern;

- c) à ménager l'aspect caractéristique du paysage et à préserver les géotopes;
- d) à encourager les efforts fournis dans le domaine de la protection de la nature et du paysage par les particuliers ainsi que par les milieux et organisations intéressés;
- e) à promouvoir une meilleure connaissance de la nature.

³ Elle complète la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage et en assure l'exécution, à l'exception du domaine des monuments et sites historiques ou archéologiques.

Art. 2 Principes
a) Collaboration et délégation

¹ Chacun se doit, dans le cadre de ses activités privées et publiques, d'avoir égard à la nature et au paysage.

² Pour assurer la protection de la nature et du paysage, l'Etat et les communes collaborent avec les milieux et organisations intéressés, les propriétaires et exploitants ou exploitantes de biens-fonds et la population.

³ L'Etat et les communes concernées collaborent en outre avec les cantons limitrophes pour assurer la protection d'objets particuliers.

⁴ L'Etat et les communes peuvent confier certaines tâches qui leur incombent en matière de protection de la nature et du paysage à des tiers privés ou publics.

Art. 3 b) Coordination et consultation

Les organes de l'Etat et les communes:

- a) prennent systématiquement en compte les intérêts de la protection de la nature et du paysage dans l'exercice de leurs activités susceptibles d'avoir un impact en la matière, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement de projets;
- b) consultent les organes cantonaux et les communes concernés ainsi que les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds touchés avant de prendre les mesures prévues par la présente loi, et assurent en outre leur information après l'adoption de celles-ci;
- c) assurent d'office la coordination avec les autres domaines concernés par la protection de la nature et du paysage, tels que l'aménagement du territoire et les constructions, la protection de l'environnement et des eaux, les forêts, la chasse et la pêche, l'agriculture ou la protection des sites construits et des sites historiques ou archéologiques.

- c) das heimatliche Landschaftsbild zu schonen und die Geotope zu bewahren;
- d) die Bestrebungen von Privatpersonen sowie von interessierten Kreisen und Organisationen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes zu unterstützen;
- e) ein besseres Bewusstsein für Naturgüter zu fördern.

³ Es ergänzt die Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz und regelt deren Vollzug ausser im Bereich der Denkmäler, historischen Stätten und archäologischen Fundstellen.

Art. 2 Grundsätze
a) Zusammenarbeit und Delegation

¹ Jede Person ist verpflichtet, im privaten und öffentlichen Rahmen Rücksicht auf Natur und Landschaft zu nehmen.

² Um den Natur- und Landschaftsschutz sicherzustellen, arbeiten Staat und Gemeinden mit den interessierten Kreisen und Organisationen, den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie der Bevölkerung zusammen.

³ Ferner arbeiten der Staat und die betroffenen Gemeinden mit den Nachbarkantonen zusammen, wann immer dies für den Schutz von besonderen Objekten nötig ist.

⁴ Staat und Gemeinden können gewisse Aufgaben im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes privaten und öffentlichen Drittpersonen übertragen.

Art. 3 b) Koordination und Anhörung

Die Organe des Staats und die Gemeinden:

- a) berücksichtigen systematisch die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes in ihren Tätigkeiten, die Auswirkungen auf Natur und Landschaft haben können; sie tun dies bereits bei der Planung und Ausarbeitung von Projekten;
- b) hören die Organe des Staats, die betroffenen Gemeinden sowie die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter an, bevor sie Massnahmen nach diesem Gesetz verfügen, und informieren die betroffenen Stellen und Personen über die Verfügung;
- c) stellen von Amtes wegen die Koordination zwischen den verschiedenen vom Natur- und Landschaftsschutz betroffenen Gesetzgebungen sicher, wie etwa Raumplanung und Bau, Umwelt- und Gewässerschutz, Wald, Jagd und Fischerei, Landwirtschaft sowie Schutz der Ortsbilder, historischen Stätten und archäologischen Fundstellen.

Art. 4 c) Politique globale

¹ Les grandes lignes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage sont définies dans le plan directeur cantonal.

² Le plan différencie les mesures à réaliser en fonction des entités paysagères et des catégories d'objets concernés et fixe sur cette base des priorités d'action; l'article 34 al. 2 est en outre réservé.

³ Les mesures à réaliser font l'objet d'un programme pluriannuel de mise en œuvre.

Art. 5 Organisation
a) Conseil d'Etat et administration

¹ Le Conseil d'Etat exerce les attributions suivantes:

- a) il définit les grandes lignes de la politique du canton conformément à l'article 4;
- b) il désigne les organes de l'administration cantonale chargés de la mise en œuvre de la présente loi et répartit les compétences entre eux;
- c) il donne l'avis du canton dans les cas où celui-ci est requis par la législation fédérale, et peut déléguer cette compétence aux conditions prévues pour les réponses aux consultations fédérales;
- d) il assure une surveillance générale sur les activités de protection de la nature et sur les délégataires de tâches de l'Etat dans ce domaine;
- e) il veille à la collaboration intercantonale et est habilité à approuver l'adhésion du canton aux conventions intercantionales destinées à assurer la protection d'objets particuliers;
- f) il exerce en outre les autres tâches qui lui sont confiées par la présente loi et par la législation spéciale.

² La Direction en charge de la protection de la nature et du paysage (ci-après: la Direction) exerce les tâches qui sont confiées à l'autorité cantonale compétente et qui ne sont pas attribuées à un autre organe par la présente loi, ses dispositions d'exécution ou la législation spéciale.

Art. 6 b) Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage

¹ La Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage est un organe consultatif de l'Etat.

Art. 4 c) Gesamtpolitik

¹ Die Grundsätze der kantonalen Politik im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes werden im kantonalen Richtplan definiert.

² Die zu verwirklichenden Massnahmen und Aktionsschwerpunkte werden im Richtplan festgelegt und nach Landschaftseinheit und Objekt unterschieden; Artikel 34 Abs. 2 bleibt vorbehalten.

³ Die Umsetzung dieser Massnahmen wird in einem Mehrjahresprogramm geregelt.

Art. 5 Organisation
a) Staatsrat und Kantonsverwaltung

¹ Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:

- a) Er legt die Grundsätze der kantonalen Politik im Sinne von Artikel 4 fest.
- b) Er bezeichnet die Organe der Kantonsverwaltung, die mit der Ausführung des vorliegenden Gesetzes beauftragt sind, und weist diesen ihre Zuständigkeiten zu.
- c) Er verabschiedet die Stellungnahme des Kantons, wenn eine solche im Bundesrecht vorgesehen ist; er kann diese Befugnis nach den Bestimmungen für Vernehmlassungen des Bundes delegieren.
- d) Er übt die Oberaufsicht aus über die Naturschutzaktivitäten und über die in diesem Gebiet mit staatlichen Aufgaben betraugten Organisationen und Personen.
- e) Er sorgt für die interkantonale Zusammenarbeit und kann den Beitritt des Kantons zu interkantonalen Vereinbarungen zum Schutz von spezifischen Objekten genehmigen.
- f) Er nimmt ferner die übrigen Aufgaben wahr, die ihm in diesem Gesetz und in der Spezialgesetzgebung übertragen werden.

² Die mit dem Natur- und Landschaftsschutz beauftragte Direktion (die Direktion) erfüllt die Aufgaben, für die die kantonale Behörde zuständig ist und die weder das Gesetz, die Ausführungsbestimmungen noch die Spezialgesetzgebung ausdrücklich einer anderen Behörde übertragen.

Art. 6 b) Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz

¹ Die Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz ist ein beratendes Organ des Staats.

² Elle est composée de 9 à 13 membres nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les communes ainsi que les milieux et organisations intéressés.

³ Elle donne son avis sur les projets importants, notamment législatifs ou de planification, qui entrent dans ses compétences et peut soumettre des propositions à la Direction; sont en outre réservées les autres tâches qui lui sont confiées par la présente loi et ses dispositions d'exécution ainsi que par la législation spéciale.

Art. 7 c) Communes

¹ Les communes aménagent leur territoire en tenant compte des intérêts de la protection de la nature et du paysage, exercent les tâches qui leur sont confiées par la présente loi et ses dispositions d'exécution et prennent à cet effet les mesures d'organisation nécessaires.

² Elles peuvent établir des conceptions d'évolution du paysage pour fonder et coordonner leurs activités dans ce domaine.

³ Elles collaborent entre elles à l'accomplissement des tâches que la présente loi leur impose, selon les formes prévues par la législation sur les communes et par la législation sur l'aménagement du territoire.

⁴ Dans les limites des moyens disponibles, les communes bénéficient de la part de l'Etat des conseils et de l'assistance technique nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi.

CHAPITRE 2

Protection des biotopes

a) Désignation

Art. 8 En général

¹ La désignation des biotopes et sites marécageux d'importance nationale est régie par la législation fédérale.

² Les autres biotopes sont désignés comme étant dignes de protection sur la base des critères définis dans la législation fédérale; le Conseil d'Etat adapte et complète au besoin ces critères et définit les principales catégories de biotopes concernés.

² Sie besteht aus 9 bis 13 Mitgliedern, die vom Staatsrat ernannt werden; in ihr sind die Gemeinden sowie die interessierten Kreise und Organisationen vertreten.

³ Sie nimmt Stellung zu wichtigen Projekten, insbesondere zu Erlass- und Planungsentwürfen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und kann der Direktion Vorschläge unterbreiten; Aufgaben, die ihr in diesem Gesetz, in den Ausführungsbestimmungen oder in der Spezialgesetzgebung übertragen werden, bleiben vorbehalten.

Art. 7 c) Gemeinden

¹ Die Gemeinden betreiben eine Raumplanung, die den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes Rechnung trägt, üben die Aufgaben aus, die ihnen dieses Gesetz und die Ausführungsbestimmungen übertragen, und treffen die hierfür erforderlichen organisatorischen Massnahmen.

² Sie können Landschaftsentwicklungskonzepte ausarbeiten, um ihre Tätigkeiten in diesem Bereich festzulegen und zu koordinieren.

³ Bei der Erfüllung der Aufgaben, die ihnen von diesem Gesetz übertragen werden, arbeiten sie gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden und über die Raumplanung zusammen.

⁴ Im Rahmen der verfügbaren Mittel steht der Staat den Gemeinden für die Umsetzung dieses Gesetzes mit Rat und technischer Unterstützung zur Seite.

2. KAPITEL

Biotopschutz

a) Bezeichnung der Biotope

Art. 8 Allgemein

¹ Die Bezeichnung der Biotope und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung wird im Bundesrecht geregelt.

² Die weiteren schützenswerten Biotope werden aufgrund der Kriterien bezeichnet, die im Bundesrecht definiert sind; bei Bedarf passt der Staatsrat die Kriterien an oder ergänzt diese und definiert die entsprechenden Biotophauptkategorien.

Art. 9 Désignation ordinaire
a) Inventaires préalables

¹ Les communes établissent un inventaire préalable des biotopes sis sur leur territoire qui ne sont pas d'importance nationale mais leur paraissent néanmoins dignes d'être protégés; l'inventaire peut également être établi dans un cadre intercommunal ou régional.

² L'inventaire préalable tient compte des inventaires préexistants, est coordonné avec les plans directeurs communaux et régionaux prévus par la législation sur l'aménagement du territoire et est mis à jour au moins à chaque révision générale des plans; il ne lie pas les autorités.

³ L'Etat assiste les communes dans l'établissement de leurs inventaires préalables et veille à ce que ceux-ci soient fondés sur des critères scientifiques et homogènes; au besoin, il peut établir un inventaire préalable général pour certaines catégories de biotopes ou demander le complètement d'un inventaire communal.

Art. 10 b) Classification selon l'importance

¹ Le Conseil d'Etat désigne les biotopes d'importance cantonale par voie d'ordonnance; la liste des objets concernés est établie notamment sur la base des inventaires préalables et les buts généraux de la protection sont fixés pour chaque catégorie de biotopes.

² Les biotopes inscrits à l'inventaire préalable qui ne sont pas d'importance nationale ou cantonale sont réputés d'importance locale; la confirmation de l'importance locale incombe aux communes et peut avoir lieu directement lors de la mise sous protection.

Art. 11 Désignation par voie de décision

¹ La désignation d'un biotope digne de protection peut aussi résulter de l'adoption d'une mesure indépendante (art. 19).

² En outre, tant que les limites précises d'un biotope digne de protection n'ont pas été fixées, la constatation de l'appartenance ou de la non-appartenance d'un bien-fonds à un tel biotope peut être exigée de l'autorité cantonale ou communale compétente, pour autant qu'il existe un intérêt digne de protection à cette constatation.

b) Détermination des mesures de protection

Art. 12 Catégories de mesures

¹ Les biotopes d'importance nationale, cantonale et locale ainsi que les sites marécageux d'importance nationale font l'objet:

Art. 9 Ordentliche Bezeichnung
a) Vorinventare

¹ Die Gemeinden erfassen in einem Vorinventar die Biotope auf ihrem Gemeindegebiet, die nicht zu den Biotopen von nationaler Bedeutung gehören, ihnen aber schützenswert scheinen; dieses Inventar kann auch in einem interkommunalen oder regionalen Rahmen erstellt werden.

² Das Vorinventar trägt den bestehenden Inventaren Rechnung, wird mit den kommunalen und regionalen Richtplänen gemäss Raumplanungsgesetzgebung koordiniert und mindestens bei jeder Gesamtrevision der Pläne nachgeführt; es ist für die Behörden nicht bindend.

³ Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Erstellung der Vorinventare und achtet darauf, dass diese auf wissenschaftlichen und einheitlichen Kriterien beruhen; bei Bedarf kann der Staat ein allgemeines Vorinventar für bestimmte Biotopkategorien erstellen oder die Ergänzung eines kommunalen Inventars verlangen.

Art. 10 b) Einreihung der Objekte

¹ Der Staatsrat bezeichnet auf dem Verordnungsweg die Biotope von kantonaler Bedeutung; die Liste der betroffenen Objekte wird insbesondere auf der Grundlage der Vorinventare definiert; die allgemeinen Schutzziele werden für jede Biotopkategorie einzeln festgelegt.

² Die in den Vorinventaren erfassten Biotope, die weder von nationaler noch von kantonaler Bedeutung sind, gelten als Biotope von lokaler Bedeutung; die Bestätigung, dass ein Objekt lokale Bedeutung hat, obliegt den Gemeinden und kann anlässlich der Unterschutzstellung erfolgen.

Art. 11 Bezeichnung mit Verfügung

¹ Schützenswerte Biotope können auch mit einer unabhängigen Massnahme nach Artikel 19 bezeichnet werden.

² Wenn der genaue Grenzverlauf eines schützenswerten Biotops nicht festgelegt ist und ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, kann verlangt werden, dass die zuständige kantonale oder kommunale Behörde festlegt, ob ein bestimmtes Grundstück zu diesem Biotop gehört oder nicht.

b) Bestimmung der Schutzmassnahmen

Art. 12 Massnahmenkategorien

¹ Biotope von nationaler und kantonaler Bedeutung und die Moorlandschaften von nationaler Bedeutung sind Gegenstand:

- a) d'une mise sous protection, comprenant la fixation des limites précises du biotope ou du site marécageux et la détermination des objectifs particuliers de la protection;
- b) de mesures de protection complémentaires, destinées à assurer la conservation, la défense contre les atteintes extérieures, l'entretien, l'aménagement ou la revitalisation du biotope.

² Les restrictions du droit de chasser et de pêcher sont régies par la législation spéciale.

Art. 13 Choix des mesures

¹ Les mesures de protection sont choisies en fonction de la valeur de l'objet à protéger, des menaces potentielles auxquelles celui-ci est exposé et du but visé par sa protection, qui doit être garanti à long terme; elles peuvent comprendre des restrictions de la propriété foncière.

² Elles doivent prendre en compte les intérêts publics ou privés en jeu, être proportionnées aux circonstances, économiquement supportables et, pour autant que possible, conçues de manière que leur efficacité puisse être contrôlée.

³ Elles doivent être coordonnées avec les mesures relevant de la législation sur la chasse et la pêche.

Art. 14 Responsabilité des mesures

a) Etat

¹ Les mesures de protection relatives aux biotopes et sites marécageux d'importance nationale et cantonale incombent à l'Etat.

² L'Etat en délègue si possible l'exécution générale aux propriétaires ou aux exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés, aux communes, aux organisations de protection de la nature et du paysage ou à une structure de gestion ad hoc.

³ Les tâches d'entretien et de suivi des mesures de protection qui ne sont pas déléguées conformément à l'alinéa 2 peuvent être confiées à des tiers qualifiés.

Art. 15 b) Communes

¹ Les communes tiennent compte de manière appropriée, dans leur plan d'aménagement local, des mesures relatives aux biotopes d'importance nationale et cantonale sis sur leur territoire.

² Elles prennent les mesures de protection relatives aux biotopes d'importance locale et en assument l'exécution.

- a) einer Unterschutzstellung, bei der die genauen Grenzen des Biotops oder der Moorlandschaft und die spezifischen Schutzziele festgelegt werden;
- b) von weiteren Schutzmassnahmen, die dem Erhalt, dem Schutz vor äusseren Einwirkungen, dem Unterhalt, der Gestaltung oder der Revitalisierung der Schutzobjekte dienen.

² Die Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts sind in der Spezialgesetzgebung geregelt.

Art. 13 Wahl der Schutzmassnahmen

¹ Die Schutzmassnahmen werden aufgrund des Werts des Schutzobjekts, der möglichen Gefahren und des langfristigen Schutzzieles gewählt und können auch Beschränkungen des Grundeigentums beinhalten.

² Die Schutzmassnahmen müssen die öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigen, den Umständen angemessen und wirtschaftlich tragbar sein sowie möglichst auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden können.

³ Sie müssen mit den Massnahmen koordiniert werden, die sich aus der Gesetzgebung über die Jagd und Fischerei ergeben.

Art. 14 Verantwortung für die Massnahmen

a) Staat

¹ Der Staat ist verantwortlich für die Massnahmen zum Schutz der Biotope und Moorlandschaften von nationaler und kantonaler Bedeutung.

² Er delegiert nach Möglichkeit die allgemeine Verantwortung für das Ausführen der Massnahmen an die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder an die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, Gemeinden, Natur- und Landschaftsschutzorganisationen oder an eine eigens dafür gebildete Verwaltungsstruktur.

³ Die Unterhalts- und Erfolgskontrollaufgaben, die nicht nach Absatz 2 delegiert wurden, können qualifizierten Drittpersonen anvertraut werden.

Art. 15 b) Gemeinden

¹ Die Gemeinden berücksichtigen in ihrem Ortsplan die Massnahmen für den Schutz der Biotope von nationaler und kantonaler Bedeutung auf ihrem Gemeindegebiet in angemessener Weise.

² Sie treffen Massnahmen zum Schutz der Biotope von lokaler Bedeutung und übernehmen die Durchführung dieser Massnahmen.

³ Les règles particulières relatives à l'adoption d'une mesure indépendante (art. 19) et à l'entretien des boisements hors-forêt (art. 23 al. 2, 2^e phr.) sont réservées.

c) Adoption des mesures de protection

Art. 16 En général

¹ Les mesures de protection sont prises d'office ou sur proposition des propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés, des communes ou des organisations de protection de la nature et du paysage.

² Elles sont prises par la voie du plan d'affectation et de la réglementation y afférente, par voie d'accord avec les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés ou par voie de décision.

³ Les mesures peuvent être précisées et complétées dans un plan de gestion; pour autant que besoin, celui-ci se prononce également sur les modalités d'exécution des mesures, sur la mise en place d'organes particuliers chargés de tâches de gestion et sur l'organisation du suivi des mesures.

Art. 17 Plan d'affectation

¹ Sous réserve des cas de l'article 18 al. 3, la mise sous protection des objets d'importance nationale, cantonale et locale (art. 12 al. 1 let. a) doit être définie ou retranscrite dans un plan d'affectation.

² Les mesures de protection prises par la voie du plan d'affectation relèvent d'un plan d'affectation cantonal pour les objets d'importance nationale et cantonale, et des plans d'affectation communaux pour les biotopes d'importance locale.

³ La législation sur l'aménagement du territoire est applicable; pour l'établissement des plans cantonaux, la reconnaissance de l'intérêt cantonal ou national et l'accord du Conseil d'Etat sont admis d'office.

Art. 18 Accord

¹ L'accord entre l'Etat ou les communes et les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds concernés prend la forme d'un contrat de droit administratif.

³ Die besonderen Bestimmungen über die Ergreifung einer unabhängigen Massnahme (Art. 19) und über den Unterhalt von Gehölzen ausserhalb des Waldareals (Art. 23 Abs. 2, 2. Satz) bleiben vorbehalten.

c) Verabschiedung der Schutzmassnahmen

Art. 16 Allgemein

¹ Die Schutzmassnahmen werden von Amtes wegen getroffen oder auf Antrag der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, der Gemeinden und der Natur- und Landschaftsschutzorganisationen.

² Sie werden über einen Nutzungsplan und die entsprechenden Reglemente, über Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bzw. Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern oder über Verfügungen eingeführt.

³ Die Massnahmen können in einem Pflegeplan näher festgelegt und ergänzt werden; darin können bei Bedarf auch die Vollzugsmodalitäten für die Massnahmen, die Schaffung der mit der Verwaltung beauftragten Organe sowie die Organisation der Kontrollen festgehalten werden.

Art. 17 Nutzungsplan

¹ Die Unterschutzstellung der Objekte von nationaler, kantonaler oder lokaler Bedeutung (Art. 12 Abs. 1 Bst. a) muss über einen Nutzungsplan erfolgen, indem die Unterschutzstellung darin definiert oder aus einem anderen Dokument übernommen wird; die Fälle nach Artikel 18 Abs. 3 bleiben vorbehalten.

² Erfolgt die Unterschutzstellung über einen Nutzungsplan, so werden Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung mit einem kantonalen Nutzungsplan und Objekte von lokaler Bedeutung mit einem kommunalen Nutzungsplan geschützt.

³ Die Raumplanungsgesetzgebung ist anwendbar; für die Erstellung der kantonalen Nutzungspläne gelten das kantonale oder nationale Interesse und die Zustimmung des Staatsrats jedoch als gegeben.

Art. 18 Vereinbarung

¹ Bei den Vereinbarungen zwischen dem Staat oder den Gemeinden einerseits und den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern andererseits handelt es sich um verwaltungsrechtliche Verträge.

² Il est conclu en principe pour une durée de six ans, renouvelable automatiquement sauf dénonciation.

³ Lorsque les mesures de protection concernent uniquement les propriétaires et exploitants ou exploitantes des biens-fonds, l'accord peut exceptionnellement constituer une mise sous protection suffisante et peut faire à ce titre l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 19 Décision

Au besoin, une mesure indépendante peut être prise conformément à la législation sur l'aménagement du territoire.

Art. 20 Cas particuliers

¹ Lorsque la sauvegarde d'un objet en dépend, l'Etat et les communes peuvent l'acquérir par voie contractuelle, par voie de remaniement parcellaire ou, si nécessaire, par expropriation.

² Ils peuvent également ordonner, aux conditions fixées par le droit fédéral, l'exploitation de tout ou partie d'un bien-fonds par des tiers.

³ Ils veillent à ce que l'état des objets dont la mise sous protection est ou devrait être envisagée ne se dégrade pas; en cas d'urgence, des mesures de protection provisoires sont prises ou des zones réservées sont constituées, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire.

⁴ La création d'une réserve naturelle par voie d'ordonnance (art. 36) est en outre réservée.

d) Dérogations aux mesures de protection

Art. 21

¹ Lorsque, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, des dérogations aux mesures de protection peuvent être accordées.

² L'octroi des dérogations est subordonné à l'adoption de mesures particulières permettant d'assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement du biotope concerné; si la reconstitution et le remplacement se révèlent impossibles, ils sont remplacés par le versement d'une somme d'argent d'un montant correspondant à leur coût présumable.

³ Les dérogations sont accordées et les mesures particulières sont fixées par l'autorité cantonale compétente.

² Eine Vereinbarung ist in der Regel für sechs Jahre gültig und verlängert sich stillschweigend, wenn sie von keiner Partei aufgekündigt wird.

³ Bei Schutzmassnahmen, die einzig die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter betreffen, kann die Vereinbarung ausnahmsweise für die Unterschutzstellung ausreichen und im Grundbuch angemerkelt werden.

Art. 19 Verfügung

Bei Bedarf kann eine unabhängige Massnahme nach der Raumplanungsgesetzgebung verfügt werden.

Art. 20 Spezialfälle

¹ Der Staat und die Gemeinden können Objekte vertraglich, über Landumlegungen oder nötigenfalls auf dem Weg der Enteignung erwerben, wenn dies für deren Erhaltung nötig ist.

² Innerhalb des Rahmens, der durch das Bundesrecht vorgegeben ist, können sie auch die Nutzung eines Grundstücks oder eines Teils davon durch Dritte anordnen.

³ Sie stellen mit den entsprechenden Massnahmen sicher, dass sich der Zustand der Objekte, die unter Schutz gestellt werden sollten oder sollen, nicht verschlechtert; in dringenden Fällen werden nach Raumplanungsrecht vorsorgliche Schutzmassnahmen getroffen oder Planungszonen geschaffen.

⁴ Im Übrigen bleibt die Schaffung eines Naturschutzgebiets auf dem Verordnungsweg (Art. 36) vorbehalten.

d) Ausnahmen von den Schutzbestimmungen

Art. 21

¹ Lässt sich eine Beeinträchtigung schützenswerter Biotop durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so können Ausnahmen von den Schutzbestimmungen bewilligt werden.

² Ausnahmen werden unter der Bedingung gewährt, dass besondere Massnahmen für den grösstmöglichen Schutz, die Wiederherstellung oder einen angemessenen Ersatz getroffen werden; ist eine Wiederherstellung oder ein Ersatz nicht möglich, so muss stattdessen ein Geldbetrag in der Höhe der angenommenen Kosten für die Wiederherstellung oder den Ersatz geleistet werden.

³ Die zuständige kantonale Behörde bewilligt Ausnahmen und bestimmt die besonderen Massnahmen.

CHAPITRE 3

Autres domaines de protection

a) Biotopes particuliers

Art. 22 Végétation des rives

¹ La protection de la végétation des rives est régie par le droit fédéral.

² Lorsque ce dernier le prévoit, une autorisation d'essarter peut être délivrée; les dispositions sur les dérogations aux mesures de protection (art. 21) sont applicables.

³ Le Conseil d'Etat définit par voie d'ordonnance les mesures destinées à favoriser une couverture végétale suffisante des rives; il peut imposer aux propriétaires riverains l'adoption de mesures particulières.

Art. 23 Boisements hors-forêt

¹ Les boisements hors-forêt, tels que haies, bosquets, cordons boisés, alignements d'arbres et grands arbres isolés, ne peuvent pas être supprimés lorsqu'ils sont situés hors zone à bâtir, qu'ils sont adaptés aux conditions locales et qu'ils revêtent un intérêt écologique ou paysager.

² Pour le reste, la protection des boisements hors-forêt incombe aux communes; leur entretien périodique reste cependant de la responsabilité des propriétaires des fonds concernés.

³ Les dérogations à la protection découlant de l'alinéa 1 ou aux mesures prises en application de l'alinéa 2 sont octroyées conformément à l'article 21; les décisions y relatives sont toutefois délivrées par la commune.

b) Compensation écologique

Art. 24 En général

¹ L'Etat et les communes veillent, dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, à une compensation écologique appropriée, permettant d'assurer la mise en réseau des différents milieux vitaux, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, de promouvoir l'intégration d'éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage.

3. KAPITEL

Weitere Schutzbereiche

a) Besondere Lebensräume

Art. 22 Ufervegetation

¹ Der Schutz der Ufervegetation wird im Bundesrecht geregelt.

² Sofern dies im Bundesrecht vorgesehen ist, kann eine Bewilligung zur Entfernung der Ufervegetation erteilt werden; die Bestimmungen über Ausnahmen von den Schutzbestimmungen (Art. 21) sind anwendbar.

³ Der Staatsrat legt auf dem Verordnungsweg die Massnahmen zur Sicherstellung einer ausreichenden Ufervegetation fest und kann den Anstössern besondere Massnahmen auferlegen.

Art. 23 Gehölze ausserhalb des Waldareals

¹ Gehölze ausserhalb des Waldareals wie Hecken, Feldgehölz, Waldstreifen, Baumreihen oder grosse Einzelbäume dürfen nicht entfernt werden, wenn sie sich ausserhalb der Bauzone befinden, standortgerecht sind und einen ökologischen oder landschaftlichen Wert aufweisen.

² Im Übrigen obliegt der Schutz von Gehölzen ausserhalb des Waldareals den Gemeinden; deren regelmässiger Unterhalt ist jedoch Sache der Grundeigentümerschaft.

³ Ausnahmen von den Schutzbestimmungen nach Absatz 1 oder zu den Massnahmen nach Absatz 2 werden in Anwendung von Artikel 21 bewilligt; die entsprechenden Verfügungen werden jedoch von der Gemeinde getroffen.

b) Ökologischer Ausgleich

Art. 24 Allgemein

¹ Der Staat und die Gemeinden sorgen in intensiv genutzten Gebieten für einen angemessenen ökologischen Ausgleich, um isolierte Biotope miteinander zu verbinden, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, die Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben.

² Les mesures prises au titre de la compensation écologique doivent correspondre pour autant que possible aux priorités d'action fixées dans le plan directeur cantonal; elles doivent en outre être coordonnées avec les autres mesures de protection prises en application de la présente loi ou de la législation spéciale, ainsi qu'avec les mesures particulières prévues à l'article 21 al. 2.

³ Elles sont définies à l'aide des instruments prévus aux articles 16 et suivants; elles ne peuvent être imposées par voie de décision que lorsqu'elles sont indispensables à la mise en réseau de milieux vitaux essentiels ou à la survie d'espèces protégées.

Art. 25 Compensation écologique sur les surfaces agricoles

¹ La compensation écologique sur les surfaces agricoles complète les mesures prises en vue de l'obtention des paiements directs et des contributions écologiques prévus par la législation sur l'agriculture.

² L'Etat met en place les conditions-cadres destinées à favoriser l'adoption de ces mesures.

³ Les mesures concernées, les objectifs particuliers visés par celles-ci, ainsi que les conditions et charges y relatives, sont en principe fixés par voie d'accord avec les personnes concernées.

Art. 26 Autres mesures de compensation

¹ L'adoption et l'encouragement d'autres mesures de compensation écologique incombent aux communes, en particulier dans les zones urbanisées.

² Sont réservées les dispositions de la législation spéciale relatives à la diversité biologique de la forêt.

c) Espèces

Art. 27 Principes

¹ L'Etat et les communes assurent la mise en œuvre de la protection des espèces indigènes prévue par le droit fédéral et complètent cette protection par des mesures propres au maintien de la biodiversité.

² Ils coordonnent les mesures prises dans ce domaine avec la protection des biotopes et la compensation écologique.

³ La protection des espèces découlant de la législation spéciale, notamment en matière de pêche, de chasse et de protection des mammifères et oiseaux sauvages, est réservée; la coordination avec les mesures prises en la matière doit également être assurée.

² Die Massnahmen zum ökologischen Ausgleich müssen soweit als möglich den im kantonalen Richtplan definierten Aktionsschwerpunkten entsprechen; ferner müssen sie mit den anderen Schutzmassnahmen, die gestützt auf dieses Gesetz oder auf die Spezialgesetzgebung getroffen werden, und mit den besonderen Massnahmen nach Artikel 21 Abs. 2 koordiniert werden.

³ Sie werden über die Instrumente nach den Artikeln 16 und folgende definiert und können nur dann mit Verfügung vorgeschrieben werden, wenn sie für die Vernetzung von wesentlichen Lebensräumen und für das Überleben von geschützten Arten unerlässlich sind.

Art. 25 Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft

¹ Die ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft vervollständigen die Massnahmen, die für den Erhalt von Direktzahlungen und von Ökobeiträgen nach Bundesrecht getroffen werden.

² Der Staat stellt die Rahmenbedingungen für die Förderung dieser Massnahmen sicher.

³ Die einzelnen Massnahmen, deren Ziele sowie die entsprechenden Bedingungen und Auflagen werden grundsätzlich in einer Vereinbarung zwischen dem Staat und den betroffenen Personen festgelegt.

Art. 26 Weitere Ausgleichsmassnahmen

¹ Es obliegt den Gemeinden, weitere Ausgleichsmassnahmen einzuführen und zu fördern; dies gilt namentlich in Agglomerationen.

² Die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung über die biologische Vielfalt des Waldes bleiben vorbehalten.

c) Arten

Art. 27 Grundsätze

¹ Der Staat und die Gemeinden gewährleisten die Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der einheimischen Arten nach Bundesrecht und ergänzen diesen Schutz mit eigenen Massnahmen zugunsten der Biodiversität.

² Sie koordinieren die in diesem Bereich getroffenen Massnahmen mit den Massnahmen zugunsten des Biotopschutzes und des ökologischen Ausgleichs.

³ Der Artenschutz gemäss Spezialgesetzgebung, namentlich gemäss Gesetzgebung über die Fischerei und über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, bleibt vorbehalten; ausserdem muss die Koordination mit den in diesem Rahmen getroffenen Massnahmen sichergestellt sein.

Art. 28 Espèces concernées

¹ Le Conseil d'Etat désigne les espèces qui, en complément de celles qui sont protégées directement par le droit fédéral, nécessitent une protection à l'échelon cantonal et définit l'étendue de leur protection.

² Il peut en outre limiter la récolte ou la capture d'espèces non protégées vivant ou croissant à l'état sauvage.

³ Les communes peuvent, par voie réglementaire, instituer sur le territoire communal une protection particulière ou des exigences renforcées pour certaines espèces.

Art. 29 Dérogations et autorisations

¹ Les dérogations aux dispositions de protection des espèces sont délivrées par l'autorité cantonale compétente; toutefois, lorsqu'il s'agit de dispositions communales, elles le sont par l'autorité communale.

² Sauf disposition réglementaire contraire, les conditions fixées par le droit fédéral sont également applicables pour la délivrance de dérogations aux dispositions cantonales et communales.

³ L'octroi des dérogations peut être subordonné à des mesures de reconstitution ou de remplacement, lorsque de telles mesures paraissent appropriées.

⁴ Le Conseil d'Etat règle le régime des autorisations pour la récolte et la capture à des fins lucratives d'espèces non protégées.

Art. 30 Actions de sauvegarde

¹ L'Etat peut encourager les actions destinées à assurer la sauvegarde d'espèces protégées ou figurant sur les listes rouges de la Confédération; il peut participer à de telles actions et, au besoin, en organiser lui-même.

² Les communes peuvent également organiser ou soutenir des actions de sauvegarde à l'échelon local.

³ En cas d'urgence ou lorsque la survie d'espèces protégées en dépend et qu'il n'est pas possible de parvenir à un accord, l'autorité cantonale compétente peut imposer l'adoption de mesures particulières aux propriétaires et exploitants ou exploitantes de biens-fonds; lorsque les circonstances le justifient, ceux-ci ont droit à un dédommagement équitable.

Art. 28 Betroffene Arten

¹ Der Staatsrat bezeichnet, welche Arten zusätzlich zu den durch das Bundesrecht geschützten Arten auf Kantonsebene Schutz geniessen sollen; er bestimmt das Ausmass des Schutzes.

² Er kann ausserdem das Sammeln oder Fangen von nicht geschützten wild wachsenden oder frei lebenden Arten einschränken.

³ Die Gemeinden können in Reglementen spezifische Schutzmassnahmen oder strengere Vorschriften für bestimmte Arten festlegen, die auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet gelten.

Art. 29 Ausnahmen und Bewilligungen

¹ Ausnahmen von den Bestimmungen zum Artenschutz werden von der zuständigen kantonalen Behörde erteilt; für Ausnahmen von kommunalen Bestimmungen ist die Gemeindebehörde zuständig.

² Sofern der Staatsrat nichts anderes verordnet hat, sind die im Bundesrecht festgelegten Bedingungen auch für die Bewilligung einer Ausnahme von den kantonalen und kommunalen Bedingungen massgebend.

³ Die Bewilligung von Ausnahmen kann davon abhängig gemacht werden, dass Massnahmen zur Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz getroffen werden, wenn dies angebracht erscheint.

⁴ Der Staatsrat bestimmt das Bewilligungsverfahren für das Sammeln oder Fangen von nicht geschützten Arten zu Erwerbszwecken.

Art. 30 Schutzmassnahmen

¹ Der Staat kann Massnahmen zur Erhaltung von Arten unterstützen, die geschützt oder auf den roten Listen des Bundes aufgeführt sind; er kann an solchen Massnahmen teilnehmen oder sie bei Bedarf selber treffen.

² Die Gemeinden können ebenfalls solche Massnahmen auf lokaler Ebene unterstützen oder selber durchführen.

³ In dringlichen Fällen oder wenn das Überleben einer geschützten Art davon abhängt, kann die zuständige kantonale Behörde, wenn keine Einigung zustande kommt, den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern spezifische Schutzmassnahmen auferlegen; in begründeten Fällen haben die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter Anrecht auf eine angemessene Entschädigung.

Art. 31 Réintroduction d'espèces

¹ La réintroduction d'espèces indigènes menacées ou ne vivant plus à l'état sauvage sur le territoire cantonal est soumise à une autorisation de l'autorité cantonale compétente.

² L'autorisation ne peut être délivrée que s'il existe un espace vital approprié, que la protection de l'espèce paraît assurée et qu'il n'en résulte pas d'inconvénients pour la biodiversité.

³ Les dispositions fédérales sur la réacclimatation d'espèces ne se trouvant plus à l'état sauvage en Suisse sont réservées.

Art. 32 Espèces étrangères

¹ L'introduction dans la nature d'espèces étrangères est régie par le droit fédéral.

² Le Conseil d'Etat organise et coordonne les mesures destinées à lutter contre les espèces exotiques envahissantes en fonction des différents intérêts en jeu, notamment de l'impact des espèces concernées sur la biodiversité, sur l'agriculture et sur la santé publique; il peut en particulier:

- a) interdire la vente et la plantation d'espèces végétales particulières, dans les limites du droit fédéral;
- b) imposer aux propriétaires et exploitants ou exploitantes de biens-fonds l'adoption de mesures préventives ou d'éradication.

³ Les communes et les milieux concernés sont associés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

d) Paysages et géotopes

Art. 33 Principes

¹ Lorsqu'ils revêtent un intérêt particulier sur les plans esthétique, typologique, scientifique ou éducatif, les paysages et géotopes caractéristiques doivent dans la mesure du possible être préservés des atteintes qui en altèrent le caractère.

² Les autres paysages sont reconnus comme des éléments importants de la qualité de vie des populations et doivent être gérés ou aménagés en conséquence.

³ Ces objectifs sont assurés par les instruments de l'aménagement du territoire, conformément à la législation y relative.

Art. 31 Wiederansiedlung von Arten

¹ Für Wiederansiedlung von Arten, die akut gefährdet sind oder im Kanton Freiburg wildlebend nicht mehr vorkommen, braucht es eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde.

² Eine solche Bewilligung kann nur erteilt werden, wenn ein artspezifischer Lebensraum vorhanden ist, der Schutz der Art gesichert scheint und keine Nachteile für die Erhaltung der Artenvielfalt entstehen.

³ Die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Wiederansiedlung von Arten, die in der Schweiz wildlebend nicht mehr vorkommen, bleiben vorbehalten.

Art. 32 Standortfremde Arten

¹ Die Einführung von standortfremden Arten wird in der Bundesgesetzgebung geregelt.

² Der Staatsrat organisiert und koordiniert die Massnahmen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten unter Berücksichtigung der verschiedenen problematischen Aspekte, insbesondere der Auswirkungen dieser Arten auf die Artenvielfalt, die Landwirtschaft und die öffentliche Gesundheit; er kann namentlich:

- a) den Verkauf und die Anpflanzung bestimmter Pflanzenarten innerhalb des vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmens verbieten;
- b) den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern Massnahmen zur Vorbeugung oder zur Ausrottung auferlegen.

³ Die Gemeinden und die betroffenen Kreise werden bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten einbezogen.

d) Landschaften und Geotope

Art. 33 Grundsätze

¹ Landschaften und Geotope von ästhetischem, typologischem, wissenschaftlichem oder erzieherischem Interesse müssen möglichst vor Einwirkungen, die ihren Charakter verändern, bewahrt werden.

² Die übrigen Landschaften sind ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität der Menschen und müssen dementsprechend gepflegt und geplant werden.

³ Die Erreichung dieser Ziele wird über die Raumplanungsinstrumente gemäss einschlägigem Recht gewährleistet.

⁴ Au besoin, les articles 18 (adoption d'une mesure de protection par voie d'accord) et 21 (dérogations aux mesures de protection) s'appliquent par analogie.

Art. 34 Rôle de l'Etat

¹ En complément des inventaires établis par la Confédération, l'Etat inventorie les principaux paysages et géotopes caractéristiques du canton.

² Sur la base de ces inventaires, le Conseil d'Etat fixe, dans le plan directeur, les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage, ainsi que les principes généraux de protection pour les différentes catégories de géotopes; il désigne en outre les objets d'importance cantonale.

Art. 35 Tâches des communes

¹ Les communes exercent les tâches suivantes:

- a) elles complètent au besoin les inventaires fédéraux et cantonaux et désignent les objets d'importance locale;
- b) elles assurent, dans leur plan d'aménagement local, une protection, une gestion ou un aménagement approprié des objets concernés, conformément aux principes fixés dans le plan directeur;
- c) elles prennent, à l'égard des objets menacés ou spécialement vulnérables, les autres mesures de protection imposées par les circonstances;
- d) elles favorisent dans la mesure du possible la mise en valeur de ces objets.

² Elles respectent l'obligation de coordination avec les communes voisines prévue par la législation sur l'aménagement du territoire.

Art. 36 Constitution d'une réserve naturelle

¹ Pour assurer la protection à long terme d'ensembles importants de biotopes, de sites ou d'autres objets naturels ou pour sauvegarder l'aspect caractéristique d'un paysage particulier, le Conseil d'Etat peut créer des réserves naturelles, par voie d'ordonnance.

² Il consulte au préalable les communes, propriétaires, exploitants ou exploitantes et organisations de protection de la nature et du paysage concernés.

³ Il assure la coordination entre ces réserves et les zones de protection prévues par les législations sur les forêts, la chasse et la pêche.

⁴ Die Artikel 18 (Treffen einer Schutzmassnahme mit Vereinbarung) und 21 (Ausnahmen von den Schutzbestimmungen) gelten gegebenenfalls sinngemäss.

Art. 34 Rolle des Staats

¹ Als Ergänzung zu den Bundesinventaren inventarisiert der Staat die wichtigsten Landschaften und Geotope, die für den Kanton charakteristisch sind.

² Auf der Grundlage dieser Inventare legt der Staatsrat im Richtplan die Leitlinien für den Schutz, die Pflege und die Planung der Landschaften sowie die allgemeinen Grundsätze für den Schutz der verschiedenen Geotopkategorien fest; er bezeichnet ausserdem die Objekte von kantonaler Bedeutung.

Art. 35 Aufgaben der Gemeinden

¹ Die Gemeinden haben folgende Aufgaben:

- a) Sie ergänzen bei Bedarf die Inventare des Bundes und des Kantons und bezeichnen die Objekte von lokaler Bedeutung.
- b) Sie stellen über ihren Ortsplan sicher, dass die betroffenen Objekte angemessen und entsprechend der im Richtplan definierten Grundsätze geschützt, gepflegt und geplant werden.
- c) Sie treffen die für den Schutz von gefährdeten oder besonders empfindlichen Objekten erforderlichen Massnahmen.
- d) Sie fördern soweit wie möglich die Inwertsetzung dieser Objekte.

² Sie nehmen gemäss Raumplanungsgesetzgebung ihre Pflicht zur Koordination zwischen Nachbargemeinden wahr.

Art. 36 Schaffung von Naturschutzgebieten

¹ Um den langfristigen Schutz von bedeutenden vernetzten Biotopen, Landschaftsbildern oder anderen natürlichen Objekten oder um den Erhalt von landschaftlichen Eigenheiten sicherzustellen, kann der Staatsrat auf dem Verordnungsweg Naturschutzgebiete schaffen.

² Er hört vorgängig die betroffenen Gemeinden, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter sowie Natur- und Landschaftsschutzorganisationen an.

³ Er stellt die Koordination zwischen diesen Naturschutzgebieten und den in den Gesetzgebungen über Wald, Jagd und Fischerei vorgesehenen Schongebieten sicher.

e) Curiosités naturelles mobilières

Art. 37 Recherche et trouvaille

¹ La recherche et la récolte, dans un but commercial, de curiosités naturelles mobilières telles que fossiles, roches ou minéraux particuliers sont soumises à une autorisation cantonale.

² La personne qui découvre des curiosités naturelles mobilières pouvant offrir un intérêt scientifique doit l'annoncer à l'autorité cantonale compétente.

³ Au besoin, l'autorité prend les mesures provisoires nécessaires et peut appliquer par analogie les dispositions de la législation sur la protection des biens culturels relatives aux fouilles archéologiques.

Art. 38 Sort des objets offrant un intérêt scientifique

¹ La propriété des curiosités naturelles mobilières qui offrent un intérêt scientifique est régie par l'article 724 du code civil; l'autorité cantonale compétente fixe le cas échéant l'indemnité équitable prévue par ce dernier.

² Ces curiosités font partie des collections du Musée d'histoire naturelle, qui en assure la conservation et la mise en valeur conformément à la législation sur les institutions culturelles de l'Etat.

³ L'autorité cantonale compétente peut toutefois:

- a) décider l'abandon des objets concernés en faveur des auteur-e-s de la découverte ou des propriétaires du fonds concerné, de la commune du lieu de découverte ou d'une institution à but culturel ou scientifique;
- b) imposer aux propriétaires du fonds concerné le maintien sur place des objets qui ne sont pas facilement transportables et faire inscrire au registre foncier une mention correspondante.

CHAPITRE 4

Parcs naturels et connaissance de la nature

Art. 39 Parcs d'importance nationale

a) Rôle de l'Etat

¹ L'Etat encourage les efforts déployés à l'échelle régionale en vue d'instituer et d'administrer des parcs d'importance nationale. En particulier, il:

e) Bewegliche Naturdenkmäler

Art. 37 Suche und Funde

¹ Für die gewerbliche Suche und Inbesitznahme von beweglichen Naturdenkmälern wie Fossilien, Gesteine oder Mineralien braucht es eine kantonale Bewilligung.

² Die Entdeckung von beweglichen Naturdenkmälern, die möglicherweise einen wissenschaftlichen Wert haben, muss der zuständigen kantonalen Behörde gemeldet werden.

³ Die Behörde trifft bei Bedarf die erforderlichen provisorischen Massnahmen und kann sinngemäss die Bestimmungen der Gesetzgebung über den Schutz der Kulturgüter anwenden, die die archäologischen Ausgrabungen regeln.

Art. 38 Behandlung von Gegenständen von wissenschaftlichem Wert

¹ Das Eigentum von beweglichen Naturdenkmälern von wissenschaftlichem Wert ist in Artikel 724 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches geregelt; bei Bedarf legt die kantonale Behörde eine angemessene Entschädigung nach diesem Artikel fest.

² Die Naturdenkmäler bilden einen Bestandteil der Sammlungen des Naturhistorischen Museums, das deren Erhalt und Inwertsetzung gemäss Gesetzgebung über die kulturellen Institutionen des Staats sicherstellt.

³ Die zuständige kantonale Behörde kann aber beschliessen,

- a) dass der Staat auf ein Naturdenkmal zugunsten der Finderin oder des Finders oder zugunsten der betroffenen Grundeigentümerschaft, zugunsten der Gemeinde, zu welcher der Fundort gehört, oder zugunsten einer kulturellen oder wissenschaftlichen Institution verzichtet;
- b) dass ein kaum transportierbares Naturdenkmal auch gegen den Willen der betroffenen Grundeigentümerschaft mit einer entsprechenden Anmerkung im Grundbuch am Fundort belassen wird.

4. KAPITEL

Naturpärke und Bewusstsein für Naturgüter

Art. 39 Pärke von nationaler Bedeutung

a) Rolle des Staats

¹ Der Staat fördert regionale Bestrebungen zur Errichtung und Verwaltung von Pärken von nationaler Bedeutung, indem er namentlich:

- a) assure l'information préalable et le conseil des régions intéressées par le concept de parc;
- b) prête son concours lors des étapes de planification, de création, de gestion et d'évaluation des parcs;
- c) coordonne les activités des différents organes concernés, notamment en matière de protection de la nature et du paysage, d'agriculture et de sylviculture, d'aménagement du territoire, de politique régionale, de développement économique et de tourisme.

² Il assure, dans le plan directeur cantonal, la cohérence de l'ensemble des parcs projetés, veille au respect des conditions fixées pour l'octroi du label «Parc», présente les demandes d'aides financières à la Confédération, conclut les conventions-programmes et remplit les autres tâches qui lui incombent en vertu du droit fédéral.

³ Pour les objets intercantonaux, il coordonne ses interventions avec les autorités du ou des autres cantons concernés.

Art. 40 b) Participation des communes et de la population

¹ La participation des communes et de la population est assurée principalement par une représentation prépondérante des communes au sein de l'organe responsable du parc et par la soumission des décisions essentielles aux assemblées communales ou conseils généraux.

² L'assemblée communale ou le conseil général est compétent pour:

- a) approuver la participation de la commune à un projet de parc, au plus tard à la fin de l'étape de planification;
- b) approuver au nom de la commune le contrat intégré dans la charte du parc;
- c) décider de la participation financière de la commune, conformément aux dispositions de la loi sur les communes.

³ L'organe responsable du parc organise au besoin d'autres modes de participation de la population; il veille en outre à associer au projet les entreprises, milieux et organisations intéressés de la région.

Art. 41 Connaissance de la nature

¹ L'Etat et les communes favorisent la connaissance et le respect de la nature et du paysage par l'information du public, par la formation, par les activités du Musée d'histoire naturelle et par d'autres activités de sensibilisation organisées à l'intention de la population.

- a) die vorgängige Information und Beratung der interessierten Regionen sicherstellt;
- b) Beistand leistet bei der Planung, Errichtung, Verwaltung und Bewertung der Pärke;
- c) die Tätigkeiten der betroffenen Organe koordiniert, besonders in den Bereichen des Natur- und Landschaftsschutzes, der Land- und Forstwirtschaft, der Raumplanung, der Regionalpolitik, der Wirtschaftsförderung sowie des Tourismus.

² Er stellt im kantonalen Richtplan die Kohärenz der geplanten Pärke in ihrer Gesamtheit sicher, achtet darauf, dass die Bedingungen für das Parklabel erfüllt sind, unterbreitet dem Bund die Gesuche um Finanzhilfen, schliesst die Programmvereinbarungen ab und nimmt die anderen Aufgaben wahr, die ihm das Bundesrecht überträgt.

³ Bei interkantonalen Objekten koordiniert er die geplanten Massnahmen mit dem oder den betroffenen Kantonen.

Art. 40 b) Einbindung der Gemeinden und der Bevölkerung

¹ Die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung wird hauptsächlich über eine Mehrheitsvertretung der Gemeinden in der Parkträgerschaft sichergestellt; ausserdem werden die wichtigsten Entscheide der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat unterbreitet.

² Die Gemeindeversammlungen und Generalräte haben folgende Befugnisse:

- a) Sie genehmigen spätestens am Ende der Planungsphase die Teilnahme der Gemeinde an einem Parkprojekt.
- b) Sie genehmigen im Namen der Gemeinde den Vertrag, der Bestandteil der Parkcharta ist.
- c) Sie befinden über die finanzielle Beteiligung der Gemeinde nach dem Gesetz über die Gemeinden.

³ Die Parkträgerschaft stellt bei Bedarf die Einbindung der Bevölkerung über zusätzliche Mittel sicher; ferner sorgt sie dafür, dass sich die interessierten Unternehmen, Kreise und Organisationen der Region beteiligen können.

Art. 41 Bewusstsein für Naturgüter

¹ Der Staat und die Gemeinden fördern das Bewusstsein und den Respekt für die Natur und die Landschaft durch Öffentlichkeitsarbeit, Bildung, Angebote des Naturhistorischen Museums und weitere Sensibilisierungsaktivitäten, die sich an die Bevölkerung richten.

² En particulier, l'Etat et les communes:

- a) renseignent le public sur la protection de la nature et du paysage en général, sur la nécessité de cette protection, ainsi que sur la mise en œuvre de la présente loi et des mesures de protection qui en découlent;
- b) veillent à ce que l'enseignement à tous les niveaux encourage le respect et la compréhension des interactions de la nature, dans la perspective du développement durable;
- c) assurent, lorsque les circonstances le justifient, une signalisation adéquate des objets protégés;
- d) peuvent encourager les travaux de recherche en lien avec les tâches publiques de protection de la nature et du paysage.

CHAPITRE 5

Subventionnement et financement

Art. 42 Principes généraux de subventionnement

¹ Dans les limites des crédits votés à cet effet, l'Etat octroie des subventions pour la protection de la nature et du paysage, en principe sous la forme de contributions non remboursables.

² Les subventions sont octroyées en priorité pour remplir les objectifs fixés dans les grands axes de la politique du canton en matière de protection de la nature et du paysage et dans les conventions-programmes passées avec la Confédération.

³ La coordination doit être assurée avec les subventions accordées sur la base de la législation spéciale, notamment en matière d'agriculture et de diversité biologique de la forêt.

Art. 43 Prestations subventionnables

¹ Les prestations subventionnables sont les suivantes:

- a) établissement des inventaires préalables de biotopes prévus à l'article 9;
- b) prestations fournies et restrictions d'exploitation subies par les tiers auxquels l'exécution des mesures de protection relatives aux biotopes et sites marécageux d'importance nationale ou cantonale a été déléguée conformément à l'article 14 al. 2;

² Dies erreichen sie, indem sie insbesondere:

- a) die Öffentlichkeit über den Natur- und Landschaftsschutz im Allgemeinen informieren, die Notwendigkeit dieses Schutzes erläutern und die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes und der daraus folgenden Schutzmassnahmen erklären;
- b) darauf achten, dass die Bildungsprogramme im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auf allen Stufen den Respekt für die Natur und das Verständnis der natürlichen Wechselwirkungen fördert;
- c) eine ausreichende Kennzeichnung der Schutzobjekte sicherstellen, wo immer dies nötig ist;
- d) nach Möglichkeit die Forschung in Bereichen unterstützen, die in Zusammenhang mit den öffentlichen Aufgaben im Natur- und Landschaftsschutz stehen.

5. KAPITEL

Subventionierung und Finanzierung

Art. 42 Allgemeine Grundsätze für die Subventionierung

¹ Im Rahmen der gesprochenen Kredite leistet der Staat Beiträge an den Natur- und Landschaftsschutz. In der Regel werden die Subventionen als nicht rückzahlbare Beiträge gewährt.

² Die Beiträge werden vorrangig für die Erfüllung der Ziele gewährt, die in den Grundsätzen der kantonalen Politik für den Natur- und Landschaftsschutz und den mit dem Bund geschlossenen Programmvereinbarungen festgelegt werden.

³ Die nach diesem Gesetz gewährten Beiträge werden mit den Beiträgen abgestimmt, die auf der Grundlage der Spezialgesetzgebung – insbesondere über die Landwirtschaft und die biologische Vielfalt des Waldes – ausgerichtet werden.

Art. 43 Subventionierbare Leistungen

¹ Folgende Leistungen sind subventionierbar:

- a) die Ausarbeitung der Vorinventare der Biotope nach Artikel 9;
- b) Leistungen und Nutzungseinschränkungen Dritter, denen die Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Biotopen und Moorlandschaften von nationaler oder kantonaler Bedeutung nach Artikel 14 Abs. 2 übertragen wurde;

- c) exécution des mesures de protection relatives aux biotopes d'importance locale mentionnée à l'article 15 al. 2;
- d) adoption, par les propriétaires et exploitants ou exploitantes de surfaces agricoles au bénéfice des paiements directs et autres contributions écologiques prévus par la législation sur l'agriculture, de mesures de compensation écologique complémentaires au sens de l'article 25;
- e) élaboration et suivi de concepts visant la mise en réseau de biotopes et de surfaces de compensation, et permettant l'adoption de mesures de compensation écologique au sens de l'article 25;
- f) mesures de compensation écologique prises par les communes conformément à l'article 26;
- g) parcs naturels et projets de parc, conformément à l'article 45;
- h) actions de sauvegarde et de réintroduction des espèces mentionnées aux articles 30 et 31;
- i) activités d'information, de formation, de sensibilisation et de recherche mentionnées à l'article 41;
- j) autres activités d'intérêt public dans le domaine de la protection de la nature et du paysage.

² Le Conseil d'Etat précise au besoin les catégories de mesures subventionnables.

Art. 44 Bénéficiaires des subventions

¹ Les bénéficiaires des subventions sont les communes, les propriétaires et exploitants ou exploitantes de biens-fonds, les organisations de protection de la nature et du paysage, ainsi que d'autres personnes ou organisations qui exercent des activités liées à ce domaine.

² Les dispositions qui précisent le cercle des bénéficiaires pour certaines catégories de subventions sont réservées.

Art. 45 Règles particulières relatives aux parcs naturels

¹ Le subventionnement des parcs naturels comprend, outre le transfert des aides reçues de la Confédération sur la base des conventions-programmes qui les concernent, des subventions cantonales propres.

² Les subventions cantonales propres qui complètent l'aide fédérale sont versées uniquement pour les phases de création, de gestion et d'assurance de la qualité d'un parc, et à la condition que les communes concernées participent équitablement à leur financement.

- c) die Ausführung der Massnahmen zum Schutz der Biotope von lokaler Bedeutung nach Artikel 15 Abs. 2;
- d) von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern, die aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung Direktzahlungen oder andere Ökobeiträge erhalten, getroffene ökologische Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft nach Artikel 25;
- e) Ausarbeitung und Begleitung von Konzepten, die die Vernetzung von Biotopen und Ausgleichsflächen zum Ziel haben und die Durchführung von ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft nach Artikel 25 ermöglichen;
- f) ökologische Ausgleichsmassnahmen, die Gemeinden in Anwendung von Artikel 26 treffen;
- g) Naturpärke und Parkprojekte nach Artikel 45;
- h) Massnahmen zum Schutz und zur Wiederansiedlung der Arten nach den Artikeln 30 und 31;
- i) Massnahmen nach Artikel 41 zugunsten der Bildung, Sensibilisierung und Forschung;
- j) weitere Massnahmen von öffentlichem Interesse für den Natur- und Landschaftsschutz.

² Falls nötig bestimmt der Staatsrat die Kategorien der unterstützten Massnahmen näher.

Art. 44 Beitragsberechtigte

¹ Beitragsempfänger können sein: Gemeinden, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, Natur- und Landschaftsschutzorganisationen sowie Organisationen und Privatpersonen, die eine Tätigkeit in diesem Bereich ausüben.

² Die Bestimmungen, die die Beitragsberechtigten für bestimmte Beitragskategorien näher definieren, bleiben vorbehalten.

Art. 45 Naturpärke

¹ Beiträge an Naturpärke umfassen die Bundeshilfe aufgrund der für diese Pärke abgeschlossenen Programmvereinbarungen, die vom Kanton weitergeleitet wird, und die Kantonsbeiträge.

² Die in Ergänzung zur Bundeshilfe gewährten Kantonsbeiträge werden ausschliesslich für die Errichtung, den Betrieb und die Qualitätssicherung eines Parks ausbezahlt; Bedingung für die Gewährung von Kantonsbeiträgen ist, dass sich die betroffenen Gemeinden in angemessener Weise an der Finanzierung beteiligen.

³ Les subventions sont destinées à l'organe responsable du parc; celui-ci établit chaque année un compte-rendu de l'utilisation des aides reçues.

Art. 46 Bases et modalités de calcul des subventions

¹ Les bases et les modalités de calcul des subventions sont fixées par le Conseil d'Etat.

² Elles tiennent notamment compte:

- a) de l'importance nationale, cantonale ou locale des objets protégés;
- b) du degré de menace auquel ils sont exposés;
- c) de la responsabilité particulière du canton vis-à-vis de leur protection;
- d) des difficultés spéciales d'exécution des mesures;
- e) des éventuels avantages résultant des mesures pour les bénéficiaires;
- f) des moyens globaux obtenus pour les produits concernés dans le cadre d'une convention-programme.

³ Les prestations fournies et les restrictions d'exploitation subies par les propriétaires privés et par les exploitants ou exploitantes pour l'exécution générale des mesures de protection relatives aux biotopes d'importance nationale et aux biotopes d'importance cantonale désignés conformément à l'article 10 al. 1 sont indemnisées dans leur intégralité.

Art. 47 Octroi, gestion et suivi des subventions

¹ Les modalités d'octroi des subventions (conditions spécifiques, procédure et compétences) sont réglées par le Conseil d'Etat; lorsque l'octroi de la subvention est réglé par contrat dans le contexte de l'adoption des mesures de protection, le projet de contrat signé par le ou la bénéficiaire de la subvention fait office de demande écrite.

² La gestion et le suivi des subventions sont assurés conformément aux dispositions de la législation sur les subventions.

Art. 48 Financement

- a) Conventions-programme

La conclusion des conventions-programmes avec la Confédération a lieu conformément à la législation sur l'organisation du Conseil d'Etat et à la législation sur les finances de l'Etat.

³ Die Beiträge werden der Parkträgerschaft ausgerichtet; diese muss jährlich Bericht über die Verwendung der erhaltenen Finanzhilfen erstatten.

Art. 46 Grundlagen und Modalitäten für die Beitragsbemessung

¹ Die Grundlagen und Modalitäten für die Beitragsbemessung werden vom Staatsrat festgelegt.

² Dabei werden namentlich folgende Elemente berücksichtigt:

- a) die Bedeutung der Schutzobjekte;
- b) der Gefährdungsgrad der Schutzobjekte;
- c) die Verantwortung des Kantons für den Schutz dieser Objekte;
- d) die Schwierigkeiten bei der Ausführung der Massnahmen;
- e) die allfälligen Vorteile für den Nutzniesser;
- f) die Höhe der Pauschalbeiträge, die im Rahmen einer Programmvereinbarung für das betroffene Produkt ausbezahlt wurden.

³ Die Leistungen und Nutzungseinschränkungen zulasten von privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern im Zusammenhang mit der allgemeinen Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Biotopen von nationaler Bedeutung und von Biotopen von kantonaler Bedeutung, die nach Artikel 10 Abs. 1 bezeichnet wurden, werden vollumfänglich entschädigt.

Art. 47 Gewährung, Verwaltung und Nachkontrolle von Subventionen

¹ Die Modalitäten für die Beitragsgewährung (spezifische Bedingungen, Verfahren und Zuständigkeiten) werden vom Staatsrat festgelegt; ist die Beitragsgewährung vertraglich als Gegenleistung von Schutzmassnahmen geregelt, so gilt der unterzeichnete Vertragsentwurf als schriftliches Gesuch.

² Für die Verwaltung der Subventionen und die Nachkontrolle gelten die Bestimmungen der Subventionsgesetzgebung.

Art. 48 Finanzierung

- a) Programmvereinbarungen

Der Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund erfolgt gemäss der Gesetzgebung über die Organisation des Staatsrats sowie der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staats.

Art. 49 b) Crédits d'engagement

¹ L'attribution des montants globaux nécessaires au subventionnement des mesures de protection de la nature et du paysage et à la rétribution des prestations fournies dans ce domaine par les tiers fait l'objet d'un crédit d'engagement portant sur la même période que les conventions-programmes.

² Les dispositions de la législation sur les finances de l'Etat relatives aux crédits d'engagement sont applicables.

³ Le projet de crédit est accompagné du programme pluriannuel de mise en œuvre mentionné à l'article 4.

Art. 50 c) Affectation des montants compensatoires

¹ Le produit des montants compensatoires perçus en cas de dérogation aux mesures de protection (art. 21 al. 2) ou de rétablissement de l'état conforme au droit (art. 53 al. 2) est affecté au financement de projets d'envergure particulièrement intéressants du point de vue de la protection de la nature et du paysage.

² Les montants compensatoires perçus par les communes doivent également être affectés à des mesures de protection de la nature et du paysage complémentaires à celles qui sont prises dans le cadre du budget ordinaire.

³ Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette affectation.

CHAPITRE 6

Contrôle de la mise en œuvre et protection juridique

a) Surveillance

Art. 51 Surveillance par l'Etat

¹ Le Conseil d'Etat organise la surveillance de la protection de la nature et du paysage; il coordonne les activités exercées en la matière par les différentes entités administratives concernées, en tenant compte des mesures de surveillance prises dans des domaines connexes, tels que la chasse, la pêche ou les forêts.

² La police de la protection de la nature et du paysage est assurée en priorité par le personnel de surveillance du service compétent en matière de forêts et de faune; le statut et les pouvoirs qui leur sont attribués en matière de chasse sont applicables par analogie dans le domaine de la protection de la nature.

Art. 49 b) Verpflichtungskredite

¹ Die nötigen Gesamtbeträge für die Subventionierung der Massnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft und für die Vergütung der Leistungen, die in diesem Bereich von Dritten erbracht werden, werden über einen Verpflichtungskredit für dieselbe Dauer wie die Programmvereinbarung gesichert.

² Massgebend für die Verpflichtungskredite sind die entsprechenden Bestimmungen der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staats.

³ Der Kreditentwurf wird von dem in Artikel 4 vorgesehenen Mehrjahresprogramm für die Umsetzung der Massnahmen begleitet.

Art. 50 c) Verwendung der Ersatzzahlungen

¹ Der Ertrag aus den Zahlungen, die erhoben werden, wenn eine Ausnahme von den Schutzbestimmungen nötig ist (Art. 21 Abs. 2) oder wenn eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht möglich ist (Art. 53. Abs. 2), wird für die Finanzierung von bedeutenden, für den Natur- und Landschaftsschutz besonders wertvollen Projekten verwendet.

² Die Gemeinden müssen die von ihnen eingenommenen Ersatzzahlungen ebenfalls für Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen verwenden, die in Ergänzung zu den im Rahmen des ordentlichen Voranschlags beschlossenen Massnahmen durchgeführt werden.

³ Der Staatsrat legt die Vollzugsmodalitäten fest.

6. KAPITEL

Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz

a) Aufsicht

Art. 51 Aufsicht durch den Staat

¹ Der Staatsrat legt die Organisation der Aufsicht im Natur- und Landschaftsschutz fest; er koordiniert in diesem Bereich die Tätigkeiten der betroffenen Verwaltungseinheiten und trägt dabei den Aufsichtsmaßnahmen Rechnung, die in den verwandten Bereichen wie Jagd, Fischerei und Wald getroffen werden.

² Die Natur- und Landschaftsschutzpolizei wird in erster Linie vom Aufsichtspersonal des für Wald, Wild und Fischerei zuständigen Amtes sichergestellt; das Personal verfügt im Bereich des Naturschutzes über denselben Status und über dieselben Kompetenzen wie im Bereich der Jagd.

³ Certaines tâches peuvent être confiées à des tiers, notamment à des auxiliaires ou à des organisations actives dans le domaine de la protection de la nature et du paysage.

Art. 52 Surveillance par les communes

En complément de la surveillance exercée par l'Etat, les communes:

- a) veillent de manière générale au respect, sur leur territoire, des obligations imposées par la législation fédérale et cantonale sur la protection de la nature et du paysage;
- b) assument la responsabilité principale de la surveillance sur les biotopes et autres objets naturels protégés d'importance locale.

b) Rétablissement de l'état conforme au droit

Art. 53

¹ Lorsqu'une atteinte illégale a été portée aux biotopes, espèces, paysages et géotopes protégés, l'autorité cantonale ou communale qui a prononcé la mesure de protection ordonne en principe la remise en état, à moins que l'atteinte ne puisse être autorisée ultérieurement; au besoin, l'exécution de la décision a lieu conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Si l'atteinte ne peut pas être autorisée ultérieurement et que la remise en état ne peut pas être prononcée, l'autorité ordonne une compensation appropriée en nature ou, à défaut, en argent.

³ Les dispositions de la législation fédérale sur la remise en état ainsi que les règles spéciales de police des constructions sont réservées; le cas échéant, les différentes autorités concernées assurent d'office la coordination entre les décisions qu'elles sont susceptibles de prendre en la matière.

c) Voies de droit

Art. 54 En général

¹ Les voies de droit relatives aux plans d'affectation sont régies par la législation sur l'aménagement du territoire.

² Les autres décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

³ Gewisse Aufgaben können Dritten übertragen werden, namentlich freiwilligen Helferinnen und Helfern oder Natur- und Landschaftsschutzorganisationen.

Art. 52 Aufsicht durch die Gemeinden

Die Gemeinden ergänzen die staatliche Aufsicht und:

- a) stellen ganz allgemein sicher, dass die Vorgaben des Bundes- und kantonalen Rechts im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes auf ihrem Gebiet eingehalten werden;
- b) nehmen die Hauptverantwortung wahr für die Beaufsichtigung der Biotope und der übrigen geschützten Naturgüter von lokaler Bedeutung.

b) Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

Art. 53

¹ Wurden geschützte Biotope, Arten, Landschaften oder Geotope durch einen gesetzwidrigen Eingriff beeinträchtigt, der nicht nachträglich bewilligt werden kann, so ordnet die kantonale oder kommunale Behörde, die die Schutzmassnahme verfügt hat, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an; der Entscheid wird gegebenenfalls nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vollstreckt.

² Ist eine nachträgliche Bewilligung oder eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht möglich, so ordnet die zuständige Behörde einen angemessenen Ersatz durch Sachleistung oder, wenn dies nicht möglich ist, in Geld an.

³ Die Bundesgesetzgebung im Bereich der Wiederherstellung und die baupolizeilichen Vorschriften bleiben vorbehalten; bei Bedarf stellen die verschiedenen Behörden von Amtes wegen die Koordination zwischen den Entscheiden sicher, die sie in diesem Bereich fällen können.

c) Rechtsmittel

Art. 54 Allgemein

¹ Die Rechtsmittel im Bereich der Nutzungspläne werden in der Raumplanungsgesetzgebung geregelt.

² Gegen die übrigen Verfügungen, die in Anwendung des vorliegenden Gesetzes getroffen werden, können Beschwerden nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege eingereicht werden.

Art. 55 Qualités pour agir particulières
a) Communes et organisations

¹ La qualité pour agir des communes et des organisations de protection de la nature et du paysage est régie par le droit fédéral et par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

² Les organisations cantonales dotées de la qualité pour agir en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions sont également habilitées à recourir contre les décisions prises directement en application de la présente loi lorsqu'elles concernent des dérogations aux mesures de protection ou le rétablissement de l'état conforme au droit.

Art. 56 b) Direction

La Direction a qualité pour agir contre les décisions prises, dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, par les préfets et les communes en application de la présente loi ou de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Art. 57 c) Notification

Les actes pouvant être attaqués par les communes, les organisations ou la Direction leur sont notifiés par écrit ou publiés dans la Feuille officielle.

d) Dispositions pénales

Art. 58 Infractions

¹ Les infractions en matière de protection de la nature et du paysage sont définies par le droit fédéral.

² Lors de l'adoption des dispositions d'exécution et des mesures de protection, les autorités concernées veillent pour autant que besoin à ce que la violation des prescriptions relatives à la protection des biotopes, à la compensation écologique et à la protection des espèces soit déclarée punissable en vertu de l'article 24a let. b LPN.

³ Le Conseil d'Etat définit les contraventions cantonales dans les domaines qui ne sont pas déjà visés par le droit fédéral.

Art. 59 Procédure et exécution

¹ La poursuite et le jugement des infractions en matière de protection de la nature et du paysage ont lieu conformément à la loi sur la justice.

Art. 55 Spezifische Einsprache- und Beschwerdeberechtigung
a) Gemeinden und Vereine

¹ Das Beschwerderecht der Gemeinden und der Natur- und Landschaftsschutzorganisationen wird im Bundesrecht und in der Raumplanungs- und Baugesetzgebung geregelt.

² Die kantonalen Vereinigungen, die nach Raumplanungs- und Baugesetzgebung beschwerdeberichtig sind, können ebenfalls Beschwerde gegen Verfügungen führen, die in direkter Anwendung dieses Gesetzes getroffen werden, sofern sie Ausnahmen von den Schutzbestimmungen oder die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands betreffen.

Art. 56 b) Direktion

Die Direktion kann gegen Verfügungen der Oberamtspersonen und Gemeinden im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes vorgehen, die in Anwendung dieses Gesetzes oder der Raumplanungs- und Baugesetzgebung getroffen wurden.

Art. 57 c) Eröffnung

Erlasse, gegen die Gemeinden, Verbände oder die Direktion Einsprache erheben oder Beschwerde führen können, müssen schriftlich eröffnet oder im Amtsblatt publiziert werden.

d) Strafbestimmungen

Art. 58 Strafbare Handlungen

¹ Die strafbaren Handlungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes werden im Bundesrecht definiert.

² Bei der Verabschiedung von Ausführungsbestimmungen und Schutzmassnahmen stellen die betroffenen Behörden soweit nötig sicher, dass der Verstoss gegen die Vorschriften zum Biotopschutz, zum ökologischen Ausgleich und zum Artenschutz gestützt auf Artikel 24a Bst. b NHG als strafbar erklärt wird.

³ Der Staatsrat definiert auf kantonaler Ebene Rechtsverletzungen für Bereiche, die vom Bundesrecht nicht abgedeckt werden.

Art. 59 Verfahren und Vollstreckung

¹ Zuwiderhandlungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

² Les décisions exécutoires y relatives sont communiquées d'office à l'autorité cantonale ou communale qui a prononcé la mesure de protection; elles peuvent en outre être transmises aux autres organes qui ont versé des subventions en relation avec la mesure en question.

e) Expropriation

Art. 60

¹ Lorsqu'elles réalisent les conditions d'une expropriation matérielle, les restrictions de droit public à la propriété foncière prises en application de la présente loi sont indemnisées conformément à la législation cantonale sur l'expropriation.

² Le cas échéant, l'expropriation formelle est également régie par la législation cantonale sur l'expropriation, ainsi que par les dispositions spéciales de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions; sont toutefois réservés les cas dans lesquels la loi fédérale sur l'expropriation est seule applicable.

CHAPITRE 7

Dispositions finales

Art. 61 Droit transitoire a) Biotopes

¹ Les inventaires communaux prévus par l'article 9 doivent être établis au plus tard dans le cadre de la prochaine révision générale du plan d'aménagement local.

² Lorsqu'un biotope d'importance nationale a, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, été mis sous protection par un plan d'affectation communal, les éléments y relatifs de ce plan sont repris d'office au titre de plan d'affectation cantonal.

Art. 62 b) Paysages et géotopes

Les inventaires cantonaux prévus par l'article 34 doivent être établis et le plan directeur doit être adapté dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Die vollstreckbaren Entscheide werden von Amtes wegen der kantonalen oder kommunalen Behörde kommuniziert, die die Schutzmassnahme verfügt hat; sie können ausserdem den übrigen Organen kommuniziert werden, die Beiträge an die fragliche Massnahme geleistet haben.

e) Enteignung

Art. 60

¹ Öffentlich-rechtliche Grundeigentumsbeschränkungen nach diesem Gesetz, die einer materiellen Enteignung gleich kommen, werden entsprechend der kantonalen Gesetzgebung über die Enteignung vergütet.

² Gegebenenfalls wird auch eine formelle Enteignung nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung über die Enteignung und nach der Raumplanungs- und Baugesetzgebung behandelt; die Fälle, in denen einzig Bundesrecht anwendbar ist, bleiben vorbehalten.

7. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 61 Übergangsrecht a) Biotope

¹ Die Gemeinden müssen die Inventare nach Artikel 9 spätestens bei der nächsten Gesamtrevision der Ortsplanung erstellen.

² Wurde ein Biotop von nationaler Bedeutung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes durch einen kommunalen Nutzungsplan unter Schutz gestellt, so werden die darin enthaltenen Elemente von Amtes wegen als kantonaler Nutzungsplan übernommen.

Art. 62 b) Landschaften und Geotope

Innert 5 Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen die kantonalen Inventare nach Artikel 34 erstellt und der Richtplan nachgeführt werden.

Art. 63 Modifications du droit en vigueur

Les lois suivantes sont modifiées selon les dispositions figurant dans l'annexe qui fait partie intégrante de la présente loi:

1. la loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1);
2. la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) (RSF 710.1);
3. la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF) (RSF 917.1);
4. la loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) (RSF 922.1);
5. la loi du 15 mai 1979 sur la pêche (RSF 923.1);
6. la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (RSF 941.2).

Art. 64 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Approbation

Les articles 18 al. 3 et 38 al. 3 de la présente loi ont été approuvés par l'autorité fédérale compétente le ...

Art. 63 Änderung bisherigen Rechts

Die folgenden Gesetze werden gemäss dem Anhang, der Bestandteil dieses Gesetzes ist, geändert:

1. Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1);
2. Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) (SGF 710.1);
3. Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG) (SGF 917.1);
4. Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) (SGF 922.1);
5. Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1);
6. Gesetz vom 6. November 1986 über die Reklamen (SGF 941.2).

Art. 64 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Genehmigung

Die Artikel 18 Abs. 3 und 38 Abs. 3 dieses Gesetzes sind von der zuständigen Bundesbehörde am ... genehmigt worden.

ANNEXE

Modifications de lois

Les lois mentionnées à l'article 63 sont modifiées comme il suit:

1. **Loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1)**

Art. 281 et 313

Abrogés

2. **Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) (RSF 710.1)**

Art. 9 Droit de recours des Directions

Le droit de recours des Directions du Conseil d'Etat est régi par la législation spéciale.

Art. 21 al. 2 (nouveau)

² Les dispositions de la législation sur la protection de la nature et du paysage relatives à la mise sous protection des biotopes sont réservées.

Art. 41 al. 1

Remplacer les mots «de sites et paysage» par «de sites, paysages et géotopes».

Art. 59 al. 2 let. b

Remplacer les mots «les paysages» par «les paysages et géotopes».

Art. 72 al. 1

Remplacer les mots «les paysages, les sites naturels» par «les paysages et géotopes».

Art. 75 al. 3 (nouveau)

³ Les décisions relatives aux mesures indépendantes font l'objet d'une publication dans la Feuille officielle; l'article 84 est applicable par analogie.

ANHANG

Gesetzesänderungen

Die Gesetze nach Artikel 63 werden wie folgt geändert:

1. **Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1)**

Art. 281 und 313

Aufgehoben

2. **Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) (SGF 710.1)**

Art. 9 Beschwerderecht der Direktionen

Das Beschwerderecht der Direktionen des Staatsrats richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

Art. 21 Abs. 2 (neu)

² Die Bestimmungen der Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung über die Unterschutzstellung der Biotope bleiben vorbehalten.

Art. 41 Abs. 1

Den Ausdruck «der Landschaft» durch «der Landschaften und Geotope» ersetzen.

Art. 59 Abs. 2 Bst. b

Das Wort «Landschaften» durch «Landschaften und Geotopen» ersetzen.

Art. 72 Abs. 1

Den Ausdruck «Landschaften, naturnahe und bebaute Gebiete» durch «Landschaften und Geotope, bebaute Gebiete» ersetzen.

Art. 75 Abs. 3 (neu)

³ Verfügungen über unabhängige Massnahmen werden im Amtsblatt veröffentlicht; Artikel 84 gilt sinngemäss.

Art. 140 al. 1, 2^e phr. (nouvelle)

¹ (...). Ce délai est porté à trente jours dans les cas définis par le règlement d'exécution.

3. Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF) (RSF 917.1)

Art. 198 al. 2 et 3

² Le droit de faire opposition appartient également:

- a) à la Direction chargée de la protection de la nature et du paysage et à la Direction chargée de la protection des biens culturels, dans leurs domaines respectifs;
- b) aux organisations cantonales dotées de la qualité pour agir en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

³ Le droit de recours des organisations prévu par la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage est en outre réservé.

4. Loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) (RSF 922.1)

Art. 12 al. 3 (nouveau)

³ Il [le Conseil d'Etat] veille à assurer une bonne coordination entre la délimitation de ces zones et la mise sous protection des biotopes décidée en application de la législation sur la protection de la nature.

5. Loi du 15 mai 1979 sur la pêche (RSF 923.1)

Art. 6 al. 1 et al. 3 (nouveau)

¹ Remplacer les mots «, à la protection de la faune piscicole et de la flore aquatique» par «ainsi qu'à la protection de la faune piscicole».

³ Elle [la Direction en charge de la pêche] collabore avec les organes chargés de la protection de la nature et du paysage pour tout ce qui concerne la protection de la flore aquatique et des biotopes de la faune piscicole.

Art. 140 Abs. 1, 2. Satz (neu)

¹ (...). In den Fällen, die im Ausführungsreglement vorgesehen sind, dauert die öffentliche Auflage 30 Tage.

3. Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG) (SGF 917.1)

Art. 198 Abs. 2 und 3

² Einspracheberechtigt sind zudem:

- a) die mit dem Natur- und Landschaftsschutz und die mit dem Kulturgüterschutz beauftragte Direktion in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich;
- b) die kantonalen Vereinigungen, die nach der Raumplanungs- und Baugesetzgebung einspracheberechtigt sind.

³ Die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz zum Verbandsbeschwerderecht bleiben vorbehalten.

4. Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) (SGF 922.1)

Art. 12 Abs. 3 (neu)

³ Er [der Staatsrat] gewährleistet die Koordination zwischen diesen Gebieten und den in Anwendung der Gesetzgebung über den Naturschutz unter Schutz gestellten Biotopen.

5. Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1)

Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 (neu)

¹ Den Ausdruck «sowie zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt des Wassers» durch «sowie zum Schutz der Fischfauna» ersetzen.

³ Beim Schutz der Wasserflora und der Lebensräume der Fischfauna arbeitet sie [die für die Fischerei zuständige Direktion] mit den Organen zusammen, die mit dem Natur- und Landschaftsschutz beauftragt sind.

Art. 8 al. 1 let. c

[¹ La Commission consultative de la pêche est composée de douze à quinze membres, représentant]

c) la Commission pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage;

Art. 9 al. 2 (nouveau)

² Il [*le Conseil d'Etat*] veille à assurer une bonne coordination entre la répartition des eaux et la mise sous protection des biotopes décidée en application de la législation sur la protection de la nature.

6. Loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (RSF 941.2)

Art. 11 al. 2

Remplacer les mots «ou de la Commission pour la protection de la nature et du paysage» *par* «ou du service chargé de la protection de la nature et du paysage».

Art. 8 Abs. 1 Bst. c

[¹ Die Konsultativkommission für die Fischerei setzt sich aus zwölf bis fünfzehn Mitgliedern zusammen, welche]

c) die Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz;

Art. 9 Abs. 2 (neu)

² Er [*der Staatsrat*] gewährleistet die Koordination zwischen der Verteilung der Gewässer und der Unterschutzstellung der Biotope, die in Anwendung der Gesetzgebung über den Naturschutz beschlossen wird.

6. Gesetz vom 6. November 1986 über die Reklamen (SGF 941.2)

Art. 11 Abs. 2

Den Ausdruck «oder von der Kommission für Natur- und Landschaftsschutz» *durch* «oder von der mit der Natur- und Landschaftsschutz beauftragten Dienststelle» *ersetzen*.
