Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

E-Avis ISDC 2017-11

VERSCHIEDENE ASPEKTE DES RAUMPLANUNGSRECHTS

Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich

Stand: 11.11.2016,

Vorgeschlagene Zitierweise: J. Fournier / St. De Dycker / I. Maccagnani / I. Pretelli / L. Renaud-Solari, L.M. Schnyder,
Verschiedene Aspekte des Raumplanungsrechts, Stand 11.11.2016,
E-Avis ISDC 2017-11, verfügbar unter www.isdc.ch.

Dieses Dokument darf ausschliesslich zu privaten Recherchezwecken heruntergeladen werden. Jegliche Vervielfältigung zu anderen Zwecken, ob als Ausdruck oder elektronisch, bedarf der Zustimmung des Instituts. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung lehnt jede Haftung aus einer anderweitigen als der akademischen Verwendung des Textes ab.

E-Avis ISDC
Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL

ZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag des dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zugehörigen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) befasst sich dieses Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) mit verschiedenen Aspekten der **Raumplanung** in **Deutschland**, **Frankreich**, **Italien**, den **Niederlanden** und **Österreich**, wobei es sich in Österreich auf die Bundesländer **Salzburg**, **Tirol** und **Vorarlberg** konzentriert. Das Gutachten behandelt Fragen des Bauens innerhalb von Landwirtschaftsgebieten sowie das Institut der in der Schweiz sogenannten „funktionalen Räume" in der Raumplanung. Zudem stellt das Gutachten dar, inwiefern es insbesondere seit Erstellen des SIR-Gutachtens 14-019 zum Planen im Untergrund neue Vorschriften in diesem Bereich gibt.

Das **deutsche** Recht kennt zwar keine expliziten Landwirtschaftsgebiete, jedoch ist das Bauen im sogenannten Aussenbereich im Baugesetzbuch geregelt. Dort sowie in der Baunutzungsverordnung hat der Bund Rahmenvorschriften für den Erlass von Bebauungsplänen geschaffen, an welche die Gemeinden gebunden sind. Letztere können innerhalb dieses Rahmens ihre Bebauungspläne gestalten und Aussenbereiche festlegen. In diesen sind bestimmte landwirtschaftliche wie auch nichtlandwirtschaftliche Bauvorhaben gestattet. Den Begriff der funktionalen Räume scheint das deutsche Recht nicht zu kennen, vereinzelt wird in nicht-juristischen Dokumenten jedoch auf Verflechtungsbereiche Bezug genommen. Zudem sieht das Baugesetzbuch ein gemeindliches Abstimmungsgebot vor, wonach Nachbargemeinden ihre Bauleitpläne aufeinander abstimmen müssen. Seit Erstellung des SIR-Gutachtens 14-019 scheinen sich nach unserer Recherche keine Neuerungen zur Raumplanung im Untergrund ergeben zu haben.

Auch das **französische** Recht gibt in einer nationalen Regelung, dem *Code de l'urbanisme*, die Rahmenbedingungen für den Erlass von Bebauungsplänen vor. Darin ist auch eine reine Landwirtschaftszone vorgesehen. Die Gemeinden können sodann innerhalb dieses Rahmens ihre Bebauungspläne erlassen. Innerhalb der Landwirtschaftszone sind in erster Linie landwirtschaftliche Gebäude sowie damit in Verbindung stehende Bauvorhaben erlaubt, wobei dies auch Wohngebäude oder kollektive Einrichtungen erfassen kann. Zudem kann für Einrichtungen für Fahrende eine Ausnahme gemacht werden. Der Begriff der funktionalen Räume scheint in Frankreich nicht zu existieren, auch vergleichbare Institute hat unsere Recherche nicht ergeben. Im Hinblick auf das Planen im Untergrund wurde seit Erstellung des SIR-Gutachtens 14-019 der *Code de l'urbanisme* umstrukturiert. Dadurch hat eine für den Untergrund relevante Vorschrift eine neue Nummerierung erhalten und wurde leicht modifiziert.

Das **italienische** Recht kennt Vorschriften zum Raumplanungsrecht auf nationaler, auf regionaler sowie auf kommunaler Ebene. Die nationale Ebene legt insbesondere fest, dass Raumplanung durch Ausweisung verschiedener Zonen durchgeführt wird, unter anderem sieht sie die Zone E für landwirtschaftliche Gebiete vor. In dieser sind grundsätzlich ausschliesslich solche Bauvorhaben gestattet, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Mit der Zeit wurde dies jedoch immer weiter ausgelegt, sodass heute teilweise auch nichtlandwirtschaftliche Bauvorhaben gestattet sind. Den Regionen und Gemeinden steht sodann ein grosser Spielraum bei der Raumplanung zur Verfügung. Insbesondere die Gemeinden sind sehr frei bei der Gestaltung ihrer Bebauungspläne. Das Institut der funktionalen Räume oder damit vergleichbares scheint es nach unserer Recherche in Italien nicht zu geben. Für eine gemeinsame Raumplanung im Untergrund existiert in Italien ein allgemeiner Bebauungsplan für den Untergrund. An diesem beteiligen sich politisch, touristisch oder der Einwohnerzahl nach wichtige Gemeinden.

Das **niederländische** Recht lässt den Gemeinden den grössten Freiraum bei der Raumplanung. Auf nationaler Ebene regelt das *Wet ruimtelijke ordening* lediglich, dass sowohl der Staat als auch die

Regionen als auch die Gemeinden Raumpläne erlassen können. Machen der Staat oder die Regionen davon Gebrauch, so sind die ihnen untergeordneten Gebietskörperschaften an diese Vorgaben gebunden. Hiervon abgesehen steht es den Gemeinden jedoch nicht nur frei zu entscheiden, wo welche Zone entstehen soll, sondern auch, welche Zonen es gibt und wie die jeweiligen Zonen bebaut werden dürfen. Funktionale Räume scheinen in den Niederlanden nicht zu existieren. Jedoch haben die Gemeinden und die Regionen die Möglichkeit, bei Erstellung ihrer Raumplanung ihre Nachbargemeinden oder Nachbarregionen zu konsultieren. Seit Erstellung des SIR-Gutachtens 14-019 hat das Parlament ein neues Register für Daten mit Bezug zum Untergrund beschlossen, welches jedoch noch nicht in Kraft getreten ist.

Im **österreichischen** Recht ähneln sich die raumplanerischen Vorschriften der Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg grösstenteils, wobei es dennoch einzelne Unterschiede gibt. Insbesondere sieht Tirol im Gegensatz zu Salzburg und Vorarlberg keine reinen landwirtschaftlichen Zonen vor, sondern sogenanntes Freiland, in welchem sowohl bestimmte landwirtschaftliche als auch bestimmte nichtlandwirtschaftliche Bauvorhaben erlaubt sind. In Salzburg und Vorarlberg hingegen müssen die Bauten einen Bezug zur Landwirtschaft haben. In allen drei Bundesländern beschliessen die Gemeindevertretungen ihren jeweiligen Flächenwidmungsplan, wobei sie dabei an die Vorgaben der jeweiligen Landesgesetze gebunden sind. Die Landesregierungen müssen die Pläne sodann genehmigen. Auf Bundesebene existiert in Österreich eine Koordinationsplattform zur Raumplanung, um die Interessen der verschiedenen Gebietskörperschaften in Einklang zu bringen. Zudem sieht insbesondere Tirol verschiedene Institute vor, die eine überörtliche Raumplanung gewährleisten sollen. Zur Planung im Untergrund scheint es in Österreich jedoch keine relevanten Regelungen zu geben.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG ... 2
INHALTSVERZEICHNIS ... 4
I. SACHVERHALT ... 6
II. FRAGEN ... 7
III. ANALYSE ... 8
A. DEUTSCHLAND ... 8
1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete ... 8
1.1. Besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten ... 8
1.2. Zulässige Neubauten in Landwirtschaftsgebieten ... 9
1.3. Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet 11
1.4. Ausweisung der Landwirtschaftsgebiete ... 12
2. Funktionale Räume ... 13
3. Planen im Untergrund ... 14
B. FRANKREICH ... 15
1. Construire en dehors des zones à bâtir, focus sur les zones agricoles ... 15
1.1. Construire dans des zones agricoles ... 15
1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole ... 15
1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole ... 16
1.4. Déclaration des zones agricoles ... 16
2. Espaces fonctionnels ... 17
3. Aménagement du territoire au sous-sol ... 18
C. ITALIEN ... 19
1. Construire en dehors des zones à bâtir, focus sur les zones agricoles ... 19
1.1. Construire dans des zones agricoles ... 19
1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole ... 21
1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole ... 23
1.4. Déclaration des zones agricoles ... 25
2. Espaces fonctionnels ... 26
3. Aménagement du territoire au sous-sol ... 27
3.1. Le Plan d'urbanisme général des services souterrains (PUGSS) contenu dans les plans régulateurs généraux ... 27
3.2. La règle générale en matière de propriété au sous-sol : l'art. 840 du Code Civil italien ... 27
D. NIEDERLANDE ... **28**
1. Construire en dehors des zones à bâtir, en particulier dans les zones agricoles ... 28
1.1. Construire dans des zones agricoles ... 28
1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole ... 29

1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole 29
1.4. Déclaration des zones agricoles 29
2. Espaces fonctionnels 30
3. Aménagement du territoire au sous-sol 30
E. ÖSTERREICH (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) 31
1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete 31
1.1. Besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten 31
1.2. Zulässige Neubauten in Landwirtschaftsgebieten 31
1.3. Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet 33
1.4. Ausweisung der Landwirtschaftsgebiete 34
2. Funktionale Räume 35
3. Planen im Untergrund 36
IV. VERGLEICHENDE BEMERKUNGEN 38
1. Tabellarische Übersicht 38
1.1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete 38
1.2. Funktionale Räume 47
1.3. Planen im Untergrund 49
2. Bemerkungen 50

I. SACHVERHALT

Das dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zugehörige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) beauftragt, ein rechtsvergleichendes Gutachten zu verschiedenen Aspekten der Raumplanung in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Österreich (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) zu erstellen.

Hierfür hat das ARE dem SIR in seiner Korrespondenz vom 26. und 27. Juli sowie vom 6. und 15. September 2016 den folgenden Sachverhalt zur Verfügung gestellt, welcher hier in Auszügen wiedergegeben wird:

Raumplanung fällt gemäss Artikel 75 Bundesverfassung in den Kompetenzbereich der Kantone. Diese unterteilen ihr Gebiet in Bau-, Liegenschafts-, Schutz- und weitere Zonen. Die Gemeinden führen Nutzungspläne, die detailliert den Zonentypus festlegen. Für die Genehmigung von Bauten und Anlagen bei Neu- oder Umbau innerhalb der Bauzonen sind das Bauzonenreglement der Gemeinde sowie das Baugesetz des Kantons massgebend, welches Auskunft gibt über die Ausnützungsziffer, Grenzabstände etc. Hingegen haben die Bewilligungsbehörden bei Baugesuchen, die sich ausserhalb der Bauzonen befinden, das Bundesrecht anzuwenden. Dies betrifft die sogenannten zonenkonformen Bauten und Anlagen (Artikel 16a Raumplanungsgesetz), beispielsweise Bauten und Anlagen für die produzierende Landwirtschaft einerseits und standortgebundene Bauten und Anlagen (Artikel 24 ff. Raumplanungsgesetz), beispielsweise Mobilfunkantennen oder altrechtliche Bauten, die zonenwidrig geworden sind, andererseits.

Ziel ist, die Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden, die Siedlungsentwicklung zu steuern und in den Nichtbauzonen, also allen Bereichen ausserhalb der Bauzonen, die Bautätigkeit auf das Nötigste zu beschränken. Das Raumplanungsgesetz der Schweiz ist aufgrund diverser Revisionen in diesem Regelungsbereich (Artikel 16a und 24 ff.) sehr undurchsichtig geworden. Dies ist der Grund, weshalb im Rahmen der 2. Revisionsetappe Raumplanungsgesetz unter anderem das Kapitel „Bauen ausserhalb der Bauzonen“ vollständig überarbeitet werden soll. Hierzu ist ein Blick über die Grenze und zu den Niederlanden wertvoll, insbesondere die Fragestellung, wie diese Länder gegen die Zersiedelung vorgehen, wer welche Kompetenzen hat etc.

Im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700) sollen folgende Themen näher beleuchtet werden:

- Regelungen auf Stufe Bund für das Bauen ausserhalb der Bauzonen (sowohl zonenkonform, wie auch über Ausnahmeregelungen) – Ziel: Vereinfachung des heutigen Systems
- Regelungen zum Planen im Untergrund – Ziel: Erfassen eines neuen Bereichs im Raumplanungsgesetz
- Regelungen zu den funktionalen Räumen – Ziel: Rechtliche Grundlage schaffen im Raumplanungsgesetz (heute vor allem über Agglomerationspolitik geregelt).

Zu den obengenannten Bereichen interessiert es das ARE, wie weit die Nachbarländer der Schweiz (Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien) sowie die Niederlande diese Fragen – wenn überhaupt – regeln. Dieser Vergleich soll dann Eingang in die Botschaft (Termin: 1. Quartal 2017) unter dem Titel „Verhältnis zum europäischen Recht“ finden.

II. FRAGEN

Das ARE und das SIR haben die folgenden Fragen entwickelt, welche das SIR für die Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande sowie Österreichs (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) beantworten soll.

Hierbei wird es sich um ein Kurzgutachten handeln, welches lediglich einen Überblick geben soll, ohne die Details darzustellen. Als Richtlinie sind etwa eine halbe Seite pro Unterfrage angedacht, insgesamt also etwa drei bis fünf Seiten pro Länderbericht.

Das SIR hat für das ARE bereits im Mai 2014 ein rechtsvergleichendes Gutachten zur Raumplanung in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden verfasst (Avis 14-019), auf welches sowohl bei den Fragen als auch bei der Beantwortung der Fragen Bezug genommen wird.

1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete:

1.1. Gibt es besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten beziehungsweise im sogenannten Aussenbereich? Welches Gemeinwesen hat die Kompetenz, solche Regeln zu erlassen?

1.2. Falls es solche Spezialregelungen gibt: Welche neuen Bauten sind im Landwirtschaftsgebiet beziehungsweise im Aussenbereich zugelassen? Wird dabei zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bauten unterschieden? Sind auch nicht-landwirtschaftliche Bauten zugelassen und wenn ja, zu welchem Zweck?

1.3. Gibt es Regelungen für den Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet beziehungsweise im Aussenbereich? Falls ja, welche?

1.4. Wer bezeichnet die allfälligen Landwirtschaftsgebiete? Nach welchen Kriterien? Haben Gemeinden oder Regionen Handlungsspielräume im Bezeichnen solcher Gebiete? Können untergeordnete Gemeinwesen abweichende Regelungen über das Bauen in solchen Gebieten erlassen? Falls ja, nur unter bestimmten Voraussetzungen?

2. Funktionale Räume: Gibt es Vorschriften (Überblick) zu funktionalen Räumen und wenn ja, wie werden funktionale Räume definiert? Gelten diese Vorschriften für das gesamte Staatsgebiet oder handelt es sich um regionale Abkommen?

3. Planen im Untergrund:

3.1. Deutschland, Frankreich, Niederlande: Gab es seit Erstellen des SIR-Gutachtens 14-019 relevante Neuerungen zur Raumplanung im Untergrund?

3.2. Italien, Österreich (Salzburg, Tirol, Vorarlberg): Gibt es neue relevante Normen zur Raumplanung im Untergrund?

III. ANALYSE

A. DEUTSCHLAND

1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete

Das deutsche Baurecht wird unterteilt in das Bauplanungsrecht und das Bauordnungsrecht. Das **Bauplanungsrecht** ist auf **bundesrechtlicher Ebene** geregelt und legt die Rahmenbedingungen der Raumplanung fest. Massgebend hierfür sind das Baugesetzbuch sowie die Baunutzungsverordnung. Die Kommunen setzen diese Rahmenbedingungen sodann in ihren Bebauungs- und Flächennutzungsplänen um. Das **Bauordnungsrecht** hingegen ist **Landesrecht**, sodass jedes der 16 deutschen Bundesländer über eine eigene Bauordnung verfügt. In diesen sind die Einzelheiten von Bauvorhaben geregelt sowie das Vorgehen bei Verstössen gegen baurechtliches Landes- oder Bundesrecht. Die Bauordnungen ähneln sich in ihren Grundzügen, daher nimmt dieses Gutachten aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die sogenannte Musterbauordnung Bezug, ein vor allem zu Zitierzwecken genutztes, nicht rechtsgültiges Beispiel einer Landesbauordnung.

Das Bauen in Landwirtschaftsgebieten fällt im deutschen Baurecht unter die Vorschriften des Bauens im Aussenbereich welches in **§ 35 Baugesetzbuch** geregelt ist. Die Baunutzungsverordnung enthält keine Regelungen zum Bauen im Aussenbereich.

1.1. Besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten

Im deutschen Recht ist das **Bauen im Aussenbereich** in **§ 35 Baugesetzbuch** geregelt. Diese Vorschrift darf nur durch den Bundesgesetzgeber geändert werden.

Gemäss dieser Vorschrift darf im Aussenbereich grundsätzlich nur dann gebaut werden, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es muss sich um eines der in der Vorschrift **aufgelisteten Bauvorhaben** handeln,
- Es dürfen **keine öffentlichen Belange entgegenstehen** und
- Die **ausreichende Erschliessung** (Wasser, Abwasser, Strom etc.) muss gesichert sein.[1]

Welche Gebäude im Aussenbereich erlaubt sind, wird unter Punkt 1.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht behandelt.

Ausnahmsweise können auch **sonstige Bauten** genehmigt werden, wenn weder ihre Ausführung noch ihre Benutzung **öffentliche Belange beeinträchtigen** und wenn die Erschliessung gesichert ist.[2] Diese Sonderregelung für Einzelfälle hat also strengere Voraussetzungen, da diese nur dann erlaubt sind, wenn öffentlichen Belange bereits „nicht beeinträchtigt“ werden. Die anderen in der Vorschrift genannten, sogenannten privilegierten Bauten sind hingegen bereits dann gestattet, wenn öffentliche Belange „nicht entgegenstehen“, auch wenn sie bereits beeinträchtigt sein mögen.

§ 35 Absatz 3 Baugesetzbuch zählt auch auf, wann öffentliche Belange insbesondere beeinträchtigt sind.[3] Durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ wird deutlich, dass diese Auflistung **nicht abschliessend** ist, sondern dass Bauten auch versagt werden können, wenn andere, dort nicht genannte öffentliche Belange betroffen sind. Ist einer dieser öffentlichen Belange beeinträchtigt, so

---

1 § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

2 § 35 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB).

3 § 35 Abs. 3 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

darf ein sonstiges Vorhaben nicht genehmigt werden; steht der Belang sogar entgegen, so darf auch eines der im Katalog des § 35 Baugesetzbuch genannten privilegierten Gebäude nicht genehmigt werden. Das Gesetz zählt **acht solche öffentlichen Belange** auf, demnach liegt eine Beeinträchtigung vor, wenn das Vorhaben dem Flächennutzungsplan (Nr. 1), dem Landschaftsplan oder einem wasser-, abfall-, immissionsschutzrechtlichem oder anderem Plan widerspricht (Nr. 2), wenn das Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen verursacht oder ihnen ausgesetzt ist (Nr. 3), wenn es unwirtschaftliche Aufwendungen für Strassen, Ver-/Entsorgungsanlagen, Sicherheit und Gesundheit oder für andere Aufgaben erfordert (Nr. 4), wenn es den Natur-, Boden- und Denkmalschutz, die Landschaftspflege oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet (Nr. 5), wenn es Massnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt oder die Wasserwirtschaft und den Hochwasserschutz gefährdet (Nr. 6), wenn es eine Splittersiedlung befürchten lässt (Nr. 7) oder wenn das Vorhaben Funkstellen und Radaranlagen stört (Nr. 8).

1.2. Zulässige Neubauten in Landwirtschaftsgebieten

§ 35 Absatz 1 Baugesetzbuch **zählt abschliessend auf**, welche **Bauvorhaben privilegiert** sind in dem Sinne, dass sie **im Aussenbereich zulässig** sind, sofern ihnen öffentliche Belange nicht entgegenstehen und sofern die ausreichende Erschliessung gesichert ist. Das Gesetz **trennt nicht zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bauten**, dennoch lassen sich in der Auflistung Gebäudetypen **beider Gruppen** finden.

Folgende **landwirtschaftliche Vorhaben** sind demnach privilegiert:

- Das Vorhaben dient einem **land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb** und nimmt nur einen untergeordneten Teil[4] der Betriebsfläche ein (Nr. 1),
- Das Vorhaben dient einem Betrieb der **gartenbaulichen Erzeugung** (Nr. 2),
- Das Vorhaben dient der **energetischen Nutzung von Biomasse** im Rahmen eines der beiden vorgenannten Betriebe oder eines tierhaltenden Betriebs nach Nummer 4 sowie dem Anschluss solcher Anlagen an die öffentliche Versorgung, wobei bestimmte Voraussetzungen[5] erfüllt sein müssen (Nr. 6).

Folgende **nichtlandwirtschaftliche Vorhaben** sind ebenfalls privilegiert:

---

[4] Dies wird nach Einzelfall entschieden, jedenfalls muss die Betriebsfläche gegenüber dem Bauvorhaben wirtschaftlich eindeutig im Vordergrund stehen, S. Mitschang & O. Reidt, in U. Battis *et al.* (Hrsg.), Baugesetzbuch: Kommentar, 13. Auflage, München 2016, § 35, Rn. 22.

[5] § 35 Abs. 1 Nr. 6 Baugesetzbuch (BauGB):
„Im Aussenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschliessung gesichert ist und wenn es […] 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
d) die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2.3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr, die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen überschreitet nicht 2.0 Megawatt […].“

- Das Vorhaben dient der **öffentlichen Versorgung** mit Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Wärme, Wasser, Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb (Nr. 3),
- Das Vorhaben soll wegen seiner **besonderen Anforderungen**, seiner nachteiligen Wirkung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Aussenbereich gebaut werden (Nr. 4),
- Das Vorhaben dient der **Wind- oder Wasserenergie** (Nr. 5),
- Das Vorhaben dient der **Kernenergie zu friedlichen Zwecken** oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle (Nr. 7),
- Das Vorhaben dient der Nutzung **solarer Strahlungsenergie** auf Dach- und Aussenwandflächen, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist (Nr. 8).

Von dieser Auflistung sogenannter privilegierter Bauvorhaben abgesehen werden im Einzelfall auch **sonstige Vorhaben zugelassen**, sofern öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind und die Erschliessung gesichert ist. Obwohl der Wortlaut der Vorschrift lediglich davon spricht, dass solche Bauten „im Einzelfall" genehmigt werden „können", was der zuständigen Behörde einen Ermessensspielraum lassen würde, liest die ständige Rechtsprechung[6] in die Norm einen **Rechtsanspruch auf Zulassung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind**. Beeinträchtigt ein geplantes Bauvorhaben demnach öffentliche Belange nicht und ist die Erschliessung gesichert, so ist die Behörde verpflichtet, das Vorhaben zu genehmigen.[7]

Einigen **bestimmten sonstigen, also nichtprivilegierten Vorhaben** können **gewisse öffentliche Belange nicht entgegengehalten werden**. Die in diesem Zusammenhang also nicht zu berücksichtigenden öffentlichen Belange sind ein Widerspruch zum Flächennutzungs- oder Landschaftsplan, das Beeinträchtigen der Eigenart der Landschaft sowie das Entstehen, Verfestigen oder Erweitern einer Splittersiedlung.[8] Diese Ausnahmeregelung gilt unter anderem für die folgenden Vorhaben:

- Neuerrichtung, gegebenenfalls mit geringfügigen Erweiterungen,[9] eines gleichartigen Wohngebäudes an gleicher Stelle, jedoch müssen gewisse Voraussetzungen[10] erfüllt sein (Nr. 2),

---

6 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 29.04.1964 –I C 30/62; Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 05.02.1981 – III ZR 119/79.

7 W. Söfker, in W. Spannowsky & M. Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 34. Aufl., München 2016, § 35, Rn. 57; S. Mitschang & O. Reidt, in U. Battis *et al.* (Hrsg.), Baugesetzbuch: Kommentar, 13. Auflage, München 2016, § 35, Rn. 66.

8 § 35 Abs. 4 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

9 § 35 Abs. 4 S. 2 Baugesetzbuch (BauGB).

10 § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB):
„Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen aussenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind: […] 2. die Neuerrichtung eines gleichartigen Wohngebäudes an gleicher Stelle unter folgenden Voraussetzungen:
a) das vorhandene Gebäude ist zulässigerweise errichtet worden,
b) das vorhandene Gebäude weist Missstände oder Mängel auf,
c) das vorhandene Gebäude wird seit längerer Zeit vom Eigentümer selbst genutzt und
d) Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass das neu errichtete Gebäude für den Eigenbedarf des bisherigen Eigentümers oder seiner Familie genutzt wird; hat der Eigentümer das vorhandene Gebäude im Wege der Erbfolge von einem Voreigentümer erworben, der es seit längerer Zeit selbst genutzt hat,

- Alsbaldige Neuerrichtung, gegebenenfalls mit geringfügigen Erweiterungen,[11] eines zulässigerweise errichteten, durch Brand, Naturereignis oder ähnliches zerstörten gleichartigen Gebäudes an gleicher Stelle (Nr. 3).

Die anderen Bauvorhaben, für welche diese Ausnahme gilt, betreffen Erweiterungen oder Änderungen bereits bestehender Gebäude und werden daher unter Punkt 1.3. in diesem Gutachten zum deutschen Recht behandelt.

1.3. Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet

Das Baugesetzbuch unterscheidet nicht systematisch nach landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bauvorhaben im Aussenbereich. Teilweise listet § 35 Baugesetzbuch jedoch verschiedene Bauvorhaben auf, worunter sich sowohl landwirtschaftliche als auch nichtlandwirtschaftliche befinden.

Im Hinblick auf den Umgang mit bereits bestehenden Bauten ist insbesondere **§ 35 Absatz 4 Baugesetzbuch** zu nennen, welcher aufzählt, welche **nichtprivilegierten sonstigen Bauten[12] auch dann gestattet sind, wenn bestimmte öffentliche Belange beeinträchtigt sind**. Wie bereits unter Punkt 1.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht dargestellt, handelt es sich bei diesen nicht zu berücksichtigenden öffentlichen Belangen um einen Widerspruch zum Flächennutzungs- oder Landschaftsplan, das Beeinträchtigen der Eigenart der Landschaft sowie das Entstehen, Verfestigen oder Erweitern einer Splittersiedlung.[13] Dies gilt für die **folgenden bereits bestehenden Bauten**:

- Nutzungsänderung eines Gebäudes, das bisher dem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb diente, wenn bestimmte Voraussetzungen[14] erfüllt sind (Nr. 1),
- Nutzungsänderung von erhaltenswerten, die Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, wenn das Vorhaben einer zweckmässigen Verwendung und Erhaltung der Gebäude dient (Nr. 4),

---

reicht es aus, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das neu errichtete Gebäude für den Eigenbedarf des Eigentümers oder seiner Familie genutzt wird, […]."

11 § 35 Abs. 4 S. 2 Baugesetzbuch (BauGB).

12 Siehe hierzu unter Punkt 1.2. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

13 § 35 Abs. 4 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

14 § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 Baugesetzbuch (BauGB):
„Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen aussenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind: 1. die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 unter folgenden Voraussetzungen:
a) das Vorhaben dient einer zweckmässigen Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz,
b) die äussere Gestalt des Gebäudes bleibt im wesentlichen gewahrt,
c) die Aufgabe der bisherigen Nutzung liegt nicht länger als sieben Jahre zurück,
d) das Gebäude ist vor mehr als sieben Jahren zulässigerweise errichtet worden,
e) das Gebäude steht im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs,
f) im Falle der Änderung zu Wohnzwecken entstehen neben den bisher nach Absatz 1 Nr. 1 zulässigen Wohnungen höchstens drei Wohnungen je Hofstelle und
g) es wird eine Verpflichtung übernommen, keine Neubebauung als Ersatz für die aufgegebene Nutzung vorzunehmen, es sei denn, die Neubebauung wird im Interesse der Entwicklung des Betriebs im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 erforderlich, […]."

- Erweiterung eines Wohngebäudes auf bis zu höchstens zwei Wohnungen, wenn bestimmte Voraussetzungen[15] erfüllt sind (Nr. 5),
- Bauliche Erweiterung eines zulässigerweise errichteten gewerblichen Betriebs, wenn die Erweiterung verhältnismässig ist (Nr. 6).

Davon abgesehen hat unsere Recherche jedoch **keine Angaben** dazu ergeben, **wie mit bereits bestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten umgegangen wird**. Auch in den verschiedenen, von uns überprüften **Bauordnungen der Bundesländer** konnten wir keine relevanten Vorschriften finden. Verstossen ein Gebäude oder dessen Nutzung gegen die rechtlichen Vorgaben für diese Zone, wie sie sich aus dem Bebauungsplan, dem Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung ergeben, so kann die **Bauaufsichtsbehörde grundsätzlich die notwendigen Massnahmen ergreifen**. In der Regel wird sie gegenüber dem Verantwortlichen einen Verwaltungsakt[16] erlassen, in welchem sie die erforderlichen Anpassungen fordert oder die verbotene Nutzung verbietet. Gibt es kein milderes Mittel, so kann die Behörde in der Regel auch den Abriss des Gebäudes fordern, sofern ein solcher verhältnismässig ist.[17]

1.4. Ausweisung der Landwirtschaftsgebiete

§ 1 Baugesetzbuch legt fest, dass die **Gemeinden die sogenannten Bauleitpläne erstellen**, wobei sie die **Vorgaben des Baugesetzbuches beachten** müssen, bei der genaueren Ausgestaltung sodann jedoch frei sind.[18] Bauleitpläne sind der noch unverbindliche Flächennutzungsplan[19] sowie der **rechtsverbindliche Bebauungsplan**[20].[21] Über eine Verweisung im Baugesetzbuch sind die Gemeinden ebenso an die **Vorschriften der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erlassenen Baunutzungsverordnung gebunden**.[22] Diese legt fest, welche Baugebiete, das heisst welche Arten der baulichen Nutzung, in der Bauleitplanung verwendet werden dürfen und wie diese Baugebiete genau ausgestaltet sein dürfen.[23] **Den Gemeinden steht es sodann frei zu entscheiden, welche Baugebiete sie in ihrer Gemeinde einplanen und wie sie die Zonen genau abstecken.** Auch Angaben zum Mass der baulichen Nutzung, das heisst zur Höhe, zur Baumasse und zu ähnlichen Aspekten enthält die Baunutzungsverordnung Vorgaben.[24]

---

15 § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 5:
„Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen aussenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind: […] 5. die Erweiterung eines Wohngebäudes auf bis zu höchstens zwei Wohnungen unter folgenden Voraussetzungen:
a) das Gebäude ist zulässigerweise errichtet worden,
b) die Erweiterung ist im Verhältnis zum vorhandenen Gebäude und unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse angemessen und
c) bei der Errichtung einer weiteren Wohnung rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass das Gebäude vom bisherigen Eigentümer oder seiner Familie selbst genutzt wird, […].“

16 Im Sinne des § 35 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

17 § 58 Abs. 2 S. 2 Musterbauordnung (MBauO), verfügbar unter https://www.jurion.de/Gesetze/MBO?from=0:144179,1,20120921 (09.11.2016).

18 § 1 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

19 §§ 5 ff. Baugesetzbuch (BauGB).

20 §§ 8 ff. Baugesetzbuch (BauGB).

21 § 1 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB).

22 § 9a Baugesetzbuch (BauGB) in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung (BauNVO).

23 § 1 Abs. 1, 2 (Flächennutzungsplan), Abs. 3 (Bebauungsplan) sowie §§ 2-14 Baunutzungsverordnung (BauNVO).

24 §§ 16 ff. Baunutzungsverordnung (BauNVO).

Die Baunutzungsverordnung scheint jedoch keine genaueren Angaben zu Aussenflächen zu enthalten. Lediglich Sondergebiete, die der Erholung dienen,[25] sowie „sonstige Sondergebiete“[26] werden genannt. Diese betreffen jedoch keine landwirtschaftliche Nutzung.

2. Funktionale Räume

Der Begriff des „**funktionalen Raumes**“ oder ein vergleichbarer Begriff scheinen im deutschen Baurecht **nicht zu existieren**. Teilweise findet sich ausserhalb des Gesetzes jedoch der Begriff „Verflechtungsbereich“. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung definiert den Verflechtungsbereich als „den räumlichen Bereich, in den eine Stadt mit ihren zentralen Funktionen ausstrahlt. Synonym werden auch die Begriffe Einzugsbereich oder Einzugsgebiet verwendet.“[27]

In gewisser Hinsicht könnte jedoch das gemeindliche Abstimmungsgebot mit dem Konzept der funktionalen Räume vergleichbar sein. **§ 2 Baugesetzbuch** sieht vor, dass **benachbarte Gemeinden ihre Bauleitpläne aufeinander abstimmen** müssen. Im Rahmen dieses Abstimmungsprozesses können sie sich auf ihre jeweiligen Funktionen berufen, welche ihnen durch die Ziele der Raumplanung zugewiesen werden. Auch die Auswirkungen der einzelnen Zonenplanung auf ihre zentralen Versorgungsbereiche sind in diesem Rahmen zu beachten.[28] In formeller Hinsicht muss eine **Gemeinde die benachbarte Gemeinde über den Entwurf des Bebauungsplans informieren und zur Stellungnahme innerhalb eines Monats auffordern**, wobei eine längere Frist bei wichtigen Gründen möglich ist.[29] Durch dieses Verfahren soll die eigene Planungshoheit der Gemeinden geschützt werden, da sie sich auf diesem Wege gegen Beeinträchtigungen durch Nachbargemeinden wehren können.[30]

Zudem regelt das Gesetz an anderer Stelle, dass **Bauvorhaben ausserhalb des Bebauungsplans, aber innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils**[31] nur dann gestattet sind, wenn von ihnen **keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche** der eigenen oder einer anderen Gemeinde zu befürchten sind.[32]

Vereinzelt scheinen darüber hinaus **regionale Programme** zur gemeinsamen Raumplanung zu existieren. Diese basieren jedoch **nicht auf einer allgemeinen Regelung**, sondern sind jeweils aus

---

25 § 10 Baunutzungsverordnung (BauNVO).

26 § 11 Baunutzungsverordnung (BauNVO).

27 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Verflechtungsbereich, verfügbar unter https://www.arl-net.de/lexica/de/verflechtungsbereich (09.11.2016).

28 § 2 Abs. 2 S. 1, 2 Baugesetzbuch (BauGB).

29 § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 Baugesetzbuch (BauGB); M. Uechtritz, in W. Spannowsky & M. Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 34. Aufl., München 2016, § 2, Rn. 20.

30 M. Uechtritz, in W. Spannowsky & M. Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 34. Aufl., München 2016, § 2, Rn. 20.

31 Solche Bauvorhaben sind gemäss § 34 Abs. 1 S. 1, 2 Baugesetzbuch (BauGB) zulässig, wenn sie „sich nach Art und Mass der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfüg[en] und die Erschliessung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.“

32 § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB).

eigener Initiative und ohne gesetzliche Rahmenbedingungen entstanden.[33] So forscht das Fraunhofer Institut beispielsweise zu Verflechtungsbereichen in Berlin-Brandenburg[34] sowie in Rheinland-Pfalz[35].

3. Planen im Untergrund

Unsere Recherche hat keine relevanten Neuerungen zur Raumplanung im Untergrund seit Erstellung des SIR-Gutachtens 14-019 ergeben. Interessant könnte jedoch eine umfangreiche zweiteilige Studie des Umwelt Bundesamtes sein, welche online verfügbar ist.[36]

---

33 A. Thierstein, Raumplanung in Deutschland, in www.frei04-publizistik.de #11, verfügbar unter http://www.frei04-publizistik.de/data/webserver/download/1611_Thierstein_disP.pdf (09.11.2016), S. 1 f.

34 Fraunhofer IRB, Forschungsdokumentation, verfügbar unter https://www.irb.fraunhofer.de/stadt-raumplanung/fors/projekt/Verflechtungsbereiche-Berlin-Brandenburg/94007000843 (09.11.2016).

35 Fraunhofer IRB, Forschungsdokumentation, verfügbar unter https://www.irb.fraunhofer.de/stadt-raumplanung/fors/projekt/Zur-Ueberdeckung-von-Arbeitsmarktregionen-nach-Klemmer-und-zentraloertlichen-Verflechtungsbereichen-in-Rheinland-Pfalz/80097005105 (09.11.2016).

36 Umwelt Bundesamt, Unterirdische Raumplanung Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten:
Teil 1: Geologische Daten, verfügbar unter http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/unterirdische-raumplanung-vorschlaege-des (09.11.2016);
Teil 2: Planerische und rechtliche Aspekte, verfügbar unter http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/unterirdische-raumplanung-vorschlaege-des-0 (09.11.2016).

B. FRANKREICH

1. Construire en dehors des zones à bâtir, focus sur les zones agricoles

1.1. Construire dans des zones agricoles

Le code de l'urbanisme prévoit l'existence de **zones agricoles**. Il précise à ce propos que « [p]euvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles »[37]. Le code de l'urbanisme prévoit les conditions spécifiques sous lesquelles il est possible de construire dans les zones agricoles. Il convient tout d'abord de noter que **les constructions dans ces zones doivent être autorisées dans le cadre d'un plan local d'urbanisme** (PLU). En effet, selon l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, « en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune ». Ensuite, le code de l'urbanisme prévoit le type de constructions qui peuvent être autorisées dans ces zones (voir ci-après section 1.2.).

Le plan local d'urbanisme est régi par les **articles L. 151-1 et suivants et R. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme**. Suivant le nouvel **article R. 153-1 du code de l'urbanisme**, « le **président de l'établissement public de coopération intercommunale** compétent ou le **maire** conduit la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme ».

1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole

Le code de l'urbanisme prévoit de manière limitative les types de constructions pouvant être autorisées dans les zones agricoles. En application des articles L.151-11 à 13 et R. 151-23 du Code de l'urbanisme, peuvent être autorisées, en zone agricole :

- Les **constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole** par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées ;
- Les **constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole** du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- Les **changements de destination des bâtiments agricoles** désignés par le règlement, **à condition de ne pas compromettre l'activité agricole** ou la qualité paysagère du site ;
- Les **extensions et les annexes de bâtiments d'habitation existants**, **à condition de ne pas compromettre l'activité agricole** ou la qualité paysagère du site ;
- À titre exceptionnel, la **délimitation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés des constructions**, des **aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage** ou des **résidences démontables** constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

---

37 Article R 151-22 du Code de l'urbanisme, créé par le Décret n°2015-1783 du 28.12.2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, disponible sous : www.legifrance.gouv.fr (01.10.2016).

Il convient de relever que les règles susmentionnées ne font pas obstacle à la faculté ouverte aux auteurs du plan local d'urbanisme de délimiter en zone agricole des **sous-secteurs** où les constructions liées à l'agriculture sont soit soumises à des **conditions restrictives**, soit **interdites**[38].

1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole

L'article L. 151-12 du code de l'urbanisme prévoit que « dans les zones **agricoles**, naturelles ou forestières, les **bâtiments d'habitation existants** peuvent faire l'objet **d'extensions ou d'annexes**, **dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site**.

En outre, en application de l'art. L. 151-13 du code de l'urbanisme, il est possible à titre exceptionnel, de délimiter dans les zones agricoles des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés des **constructions**, **des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage** ainsi que **des résidences démontables** constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes ou constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe aussi les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

1.4. Déclaration des zones agricoles

Les zones agricoles sont « délimitées par les documents graphiques du règlement des plans locaux d'urbanisme […] »[39]. La procédure d'élaboration de ces plans locaux d'urbanisme est conduite par le **président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent** ou par le **maire**.

Depuis la recodification du Code de l'urbanisme, le caractère impératif du PLU est atténué[40]. En effet, **l'autorité compétente est uniquement tenue de délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger**.

Ce faisant, l'autorité compétente est tenue, en application de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, de respecter deux impératifs : d'une part, **le projet d'aménagement et de développement durables** ; d'autre part, les objectifs généraux mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.

Prévu à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est la partie du PLU qui fixe, pour le territoire concerné, « les **orientations générales** des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs ». Ainsi, dans la définition des

---

38 Cour administrative d'appel de Marseille, arrêt du 20.10.2014, consid. 16, n° 13MA01164 : JurisData n° 2014-031420. Cette décision a été rendue sous l'empire de l'art. 123-7 ancien du code de l'urbanisme, dont le contenu est toutefois repris à l'actuel art. R. 151-23 du code de l'urbanisme.

39 Y. Jégouzo (dir.), Droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique, 2e éd., Paris 2013, p. 1065.

40 J.-P. Meng, La recodification et le nouveau contenu du PLU, Defrénois 2016 (11), p. 616.

zones à bâtir et à protéger, les autorités compétentes sont tenues de respecter les orientations générales qu'elles ont définies par ailleurs dans le PADD.

En ce qui concerne le respect des objectifs généraux, le code de l'urbanisme prévoit que, dans le cadre de l'élaboration du PLU, les autorités compétentes visent à atteindre des **objectifs de développement durable**, en particulier **l'équilibre** entre les populations résidant dans les **zones urbaines et rurales**, la **revitalisation des centres urbains et ruraux**, une utilisation économe des espaces naturels, la **préservation des espaces affectés aux activités agricoles** et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, les besoins en matière de mobilité ; la **protection des milieux naturels et des paysages**, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts et la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; ou encore **la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement**, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.[41]

S'agissant encore de la **marge de manœuvre** des communes dans la délimitation des zones agricoles, il convient de rappeler que le zonage obéit à plusieurs principes dont le principe d'élaboration discrétionnaire et le principe de mutabilité[42].

S'agissant du **principe d'élaboration discrétionnaire**, il existe un contrôle au fond du juge administratif[43]. A titre d'illustration, il a été jugé que « l'appréciation à laquelle se livrent les auteurs du plan local d'urbanisme, lorsqu'ils classent en zone naturelle un secteur en vue d'une urbanisation future, ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'erreur manifeste »[44]. S'agissant du **principe de mutabilité**, « le Conseil d'Etat rappelle régulièrement qu'il appartient aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction »[45]. C'est pourquoi « les auteurs du plan local d'urbanisme ne sont […] pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme »[46]. Cependant, « leur appréciation peut cependant être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts »[47].

2. Espaces fonctionnels

En France, le concept d'« espace fonctionnel » n'est pas défini dans les dispositions législatives pertinentes en matière d'urbanisme. A notre connaissance, il n'existe pas non plus de conventions en la matière.

---

41 Art. L101-1 à 3 du code de l'urbanisme.

42 G. Liet-Veaux, Plan local d'urbanisme.- Zonage, Jurisclasseur 2016 (Fasc. 510).

43 Liet-Veaux, Plan local d'urbanisme.- Zonage, op. cit., N. 8.

44 Cour administrative d'appel de Versailles, arrêt du 15.01.2009, n° 07VE00255, Sté Tépac « Terre et plein air créations » : Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme (BJDU) 2009, n° 2, p. 160.

45 Liet-Veaux, Plan local d'urbanisme.- Zonage, op. cit., N. 10.

46 Liet-Veaux, Plan local d'urbanisme.- Zonage, op. cit., N. 10.

47 Conseil d'Etat, arrêt du 23.05.1986, n° 52384, SA Charvo.

3. Aménagement du territoire au sous-sol

Depuis la date où l'avis susmentionné a été rédigé, le Code de l'urbanisme ne régit toujours pas l'aménagement du sous-sol en tant que tel. Il est cependant toujours possible de faire le constat d'une prise en compte de l'utilisation actuelle ou potentielle du sous-sol. Ainsi, le nouvel **article R. 151-34** du code de l'urbanisme, créé par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, prévoit que « dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu :

1° Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ;

2° Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées

[…]

4° Les emplacements réservés aux équipements et installations d'intérêt général en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ».

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a pu juger, dans un litige où le requérant entendait mettre en cause la légalité d'un arrêté préfectoral interdisant toute construction dans le périmètre de protection rapprochée des captages d'eaux, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'appréciation du préfet sur l'utilité de ces mesures ait été manifestement erronée. Le préfet était tenu de délivrer un certificat d'urbanisme déclarant inconstructible le terrain du requérant, inclus dans un tel périmètre de protection, bien que ce terrain ait été classé en zone urbaine[48].

Ainsi, s'agissant des zones agricoles, si des secteurs tels que ceux prévus au 2°, pourront être autorisés des travaux, constructions, plantation, affouillements ou exhaussements des sols[49].

---

48 Conseil d'Etat, arrêt du 24.10.1986, n° 63361, Saint-Cierge c/ Cne Montagny : JurisData n° 1986-044398.

49 Pour un exemple jurisprudentiel, voir Cour administrative d'appel de Nantes, arrêt du 20.03.2015, n° 13NT00855.

C. ITALIEN

1. Construire en dehors des zones à bâtir, focus sur les zones agricoles

Résumé : Les zones agricoles sont déterminées par les instruments de planification municipale. En général, seules les transformations nécessaires à la culture du sol peuvent être réalisées dans ces zones. Plus précisément, les bâtiments qui peuvent être construits en zone agricole sont indiqués tantôt directement par la législation régionale, tantôt par le plan régulateur général des municipalités.

1.1. Construire dans des zones agricoles

En Italie, il y a des règles spécifiques pour construire en zone agricole. L'aménagement du territoire est réalisé en raison de **l'articulation combinée des différents niveaux de planification territoriale :** le niveau régional (plans territoriaux) ; le niveau provincial (plans supra-municipaux) et le niveau municipal (plans régulateurs généraux). Le niveau le plus important, pour ce qui concerne le sujet de cet avis, est le niveau municipal : les communes ont un rôle clé en matière, qui est exercé dans le cadre de la législation régionale.

1.1.1. La répartition des compétences

En ce qui concerne la répartition des compétences dans notre matière, la règle de base du système figure à l'article 117 de la Constitution italienne, tel que modifié par la loi constitutionnelle n. 3/2001 : suivant cet article, le « gouvernement du territoire » (« *governo del territorio* ») fait l'objet d'un partage de compétences entre l'État et les régions. Comme dans tous les cas de compétence partagée, les régions exercent leurs pouvoirs législatifs dans le cadre des principes de base fixées par l'État. En outre, le pouvoir réglementaire (*i.e.*, les sources législatives secondaires) suivant le sort du pouvoir législatif[50], l'État ne possède aucun pouvoir réglementaire en matière d'aménagement du territoire : ce pouvoir est propre aux régions. De plus, il faut souligner le rôle des collectivités locales : les municipalités ont le pouvoir d'établir la réglementation concernant la formation des plans régulateurs généraux, qui constituent la source primaire. Le rôle des municipalités est particulièrement intense dans la mesure où la législation régionale a progressivement accentué le caractère local du plan régulateur. En effet, les régions, qui sont responsables de l'approbation du plan, ont progressivement revêtu à ce stade une simple fonction de contrôle et, dans certains cas, cette phase a été complètement supprimée. Parfois, la législation régionale est assez précise dans l'identification des bâtiments qui peuvent être construits en zone agricole, comme par exemple dans le cas de la législation régionale de la Lombardie[51]. D'autres fois, les indications pertinentes sont données au niveau local par le plan régulateur général[52].

Il faut souligner que la discipline de l'aménagement du territoire en Italie varie de région en région. En effet, l'Italie n'a pas de loi-cadre au niveau national, étant donné que la loi fondamentale n. 1150/1942 n'a jamais été mise à jour. **L'approche à suivre est donc sectorielle, ou au cas par cas** : chaque région a ses propres règles, donc quelques exemples seront présentés à l'occasion du présent rapport.

1.1.2. Le rôle des municipalités dans l'identification des zones agricoles, ou « zones E »

Les **plans régulateurs généraux** procèdent à la division du territoire de la municipalité en différentes zones, conformément au décret interministériel n. 1444 du 1968[53] : parmi ces zones figure la « **zone**

---

50 Voir l'article 117.6 de la Constitution italienne.

51 Voir *infra* dans le texte.

52 *Ibid*.

53 Décret interministériel 02.04.1968, n. 1444, portant sur les « limites obligatoires de densité de construction, de hauteur, de distance entre les bâtiments et rapports maximaux entre les espaces

E », qui couvre **l'ensemble des terrains considérés comme agricoles**. La conception jurisprudentielle traditionnelle qui caractérise le système identifie la destination à « vert agricole » (« *verde agricolo* ») comme limite à la construction. Le classement en zone agricole (zone E) ne trouve pas sa raison d'être dans le désir de poursuivre les intérêts de l'agriculture. Il vise surtout à répondre à d'autres exigences de l'aménagement du territoire, concernant, par exemple, la relation qui devrait exister entre les zones bâties ou non-bâties et les terrains libres, ou encore, la nécessité de consacrer à la construction seulement les zones les plus appropriées[54]. La présence effective de cultures ou la capacité du sol à accueillir des cultures ne sont pas nécessaires : le fait que le terrain se trouve dans la « zone E » n'implique pas nécessairement une destination agricole réelle des terrains[55]. C'est pour cela que l'on parle d'une « valeur instrumentale » de la destination d'une zone à « *verde agricolo* ». Il est tout aussi vrai qu'une tendance à la protection des espaces verts comme une valeur en soi s'est développée au fil du temps[56].

Les municipalités jouent un rôle central dans l'identification et la gestion des zones agricoles. Le statut juridique des zones agricoles est conféré par les dispositions du « plan régulateur général » (« *Piano regolatore generale* »). Les municipalités ont commencé à fournir, depuis les années '70, une protection directe aux zones agricoles. Le fractionnement de la municipalité en différentes zones (« zonage »), avec délimitation de zones agricoles (« zones E »), s'accompagne d'une réglementation spécifique portant sur les transformations admises : **seules les transformations nécessaires à la culture du terrain** font partie de cette catégorie. L'acquisition progressive de compétences par les Régions[57] augmente la tendance à attribuer à la planification urbaine la charge d'évaluer les besoins de l'agriculture et d'assurer, par la suite, la défense et la promotion du patrimoine agricole lui-même[58].

Il faut en même temps prendre en considération le fait que les effets du « **zonage** », à savoir la création de zones homogènes, n'empêchent pas la possibilité de créer des sous-zones, *i.e.* des parties d'une zone, qui bénéficient d'une réglementation différente afin de prendre en compte les particularités émergentes (voir 1.2.1.).

---

destinés à des établissements résidentiels et productifs et espaces publics, réservés aux activités collectives, aux parcs publics ou aux parcs de stationnement, à observer pour la formation des nouveaux instruments de planification ou pour la révision de ceux qui existent déjà, conformément à l'art. 17 de la loi 06.08.1967, n. 765, publié en G.U. du 16.04.1968, n. 97.

54 P. Urbani & S. Civitarese Matteucci, Diritto urbanistico: Organizzazione e rapporti, 3ème éd., 2004, Turin (Giappichelli) p. 262. Voir aussi P. Urbani, A proposito della riduzione del consumo di suolo, Rivista giuridica dell'edilizia, 2016 (3) p. 227 ss, p. 237, où l'auteur ajoute que "les zones classées comme « zones E », "ne doivent pas (...) avoir une « vocation » nécessairement agricole, parce que leur légitimité découle du fait de remplir un rôle d'équilibre entre vides et pleins". Comme les plans régulateurs généraux doivent concerner le territoire communal tout entier, l'attribution de la destination agricole appartient aux zones qui ne contribuent pas à la couverture des besoins résidentiels. Lorsqu' il n'y a pas de production agricole, il s'agit de zones d'attente pour les futures transformations en zones résidentielles (zones de réserve), pour le cas où le marché exigerait des changements dans l'utilisation prévue.

55 P. Urbani, a proposito della riduzione del consumo di suolo, *op. cit*., p. 233.

56 P. Urbani & S. Civitarese Matteucci, diritto urbanistico, *op. cit*., p. 262.

57 Les Régions, en Italie, ont été institué seulement en 1970 (pour ce qui concerne les « régions à statut ordinaire »). À partir de ce moment-là, la matière concernant les secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire passe d'une gestion centralisée à une gestion locale, réalisée au niveau régional. En effet, originairement la loi fondamentale du 17.08.1942, n. 1150, en G.U. 16.10.1942, n. 244 visait – dans son article 5 – un rôle prédominant sur le ministère des travaux publics.

58 Préc. n. 1.

1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole

Résumé : Les nouveaux bâtiments autorisés dans la zone agricole sont ceux qui visent à créer les meilleures conditions d'exercice de l'agriculture. Cela implique en soi une distinction entre les bâtiments agricoles et ceux qui n'ont pas une telle caractéristique : les premiers sont clairement autorisés, mais sont également autorisés les bâtiments non strictement agricoles, mais néanmoins utiles à l'activité agricole. Cette expansion est due à l'évolution de l'agriculture dans un sens multifonctionnel, ce qui conduit à inclure dans le cadre des bâtiments autorisés, par exemple, les installations de production d'énergies renouvelables.

1.2.1. Remarques générales

Si le terrain fait partie de la zone agricole (« zone E »), en général les travaux de construction urbaine sont autorisés à condition qu'ils soient **destinés à créer les meilleures conditions d'exercice de l'activité agricole**. Dans le cas des zones agricoles, il n'est pas rare que la planification municipale distingue entre les zones agricoles « normales » et les zone agricoles « spéciales », selon le type d'agriculture pratiqué sur le sol (traditionnelle dans le premier cas ; intensive dans l'autre)[59]. Il est aussi possible, comme mentionnée plus haut, de créer des sous-zones à densité de construction différente, à condition qu'elles soient toujours instrumentales, autrement dit au service de l'agriculture. Au contraire, ne peut être créée une sous-zone ayant une valeur purement résidentielle, car elle perdrait son essence de zone agricole en raison de la prévalence de la fonction résidentielle[60].

Le « Texte Unique en matière de construction », modifié en dernier lieu par le décret-loi n. 133/2014[61], définit à l'article 10 les interventions soumises à l'autorisation de planification : il s'agit, entre autres[62], des intervention de nouvelles constructions.

En ce qui concerne la définition des types de construction admis, le rôle fondamental en la matière est joué, comme déjà souligné, par les municipalités, dans le cadre de la législation et de la planification régionale : il existe, par conséquent, des approches différentes, qui révèlent toutes un dénominateur commun. Les zones agricoles ne possèdent plus seulement une fonction résiduelle, un tel résultat étant apparu d'une manière différente en fonction de la région concernée. L'approche au cas par cas implique que, dans certaines situations, on peut trouver une indication détaillée des transformations autorisées effectuée soit par la législation régionale, soit par le plan régulateur général[63].

1.2.2. L'approche cas par cas : quelques exemples de réglementation particulière

Dans le cas de **l'Emilie-Romagne**[64], par exemple, on a une approche visant à un **élargissement du champ des œuvres de construction considérées comme « instrumentales » pour la culture**, en augmentant les possibilités de construction en fonction de la gestion du fond et en ayant toujours soin d'établir des indices fonciers maximaux des droits à construire pour prévenir les abus[65].

---

59 L. Bracchitta, Sanzioni amministrative nella c.d. zonizzazione, in Cagnazzo A, *et al*. (éds.), Sanzioni amministrative in materia di urbanistica, Turin (Giappichelli) 2014, p. 254 ss, p. 255.

60 L. Bracchitta, sanzioni amministrative, *op. cit*., p. 256.

61 Décret du Président de la République 6.06.2001, n. 380, disponible sous http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-10-20&atto.codiceRedazionale=001G0429&elenco30giorni=false(7.11.2016).

62 Voir *infra* dans le texte, sous le paragraphe 1.3 de cet avis.

63 P. Urbani, La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa, Rivista giuridica dell'edilizia 1994 (1) p. 3 ss.

64 Loi régionale n. 20/2000, intitulée "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio".

65 S. Villamena, Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia), Rivista giuridica dell'Edilizia, 2015 (4) p. 157 ss, p. 163.

En **Calabre**, en revanche, l'approche consiste à définir plus précisément le contenu de la zone agricole, en indiquant **en positif ce qui est permis et en négatif ce qui est interdit**[66].

La législation de la région **Lombardie** indique plutôt clairement quels types de bâtiments sont autorisés dans une zone agricole. Celle-ci établit, en premier lieu, la possibilité de construire les « **œuvres fonctionnelles à la gestion des fonds** ». À cet égard, l'article 2135 du Code civil italien assimile à la « culture du sol » aussi la sylviculture, l'élevage et les activités directes au traitement et à la vente des produits agricoles quand ils relèvent « de l'exercice normal de l'agriculture ». En outre, l'article 2.2 de la loi du 5 Décembre 1985, n. 730 prévoit que «la tenue d'**activités d'agro-tourisme** dans le respect des normes (...) ne constitue pas une distraction de l'utilisation agricole des fonds et des bâtiments concernés ». En outre, peuvent également être réalisés des travaux pour la construction des **habitations de l'exploitant agricole et de ses employés**. Enfin, il est permis de construire des **équipements et des infrastructures productives**[67].

1.2.3. L'approche cas par cas : quelques exemples tirés de la jurisprudence

Pour comprendre quels types de bâtiments sont admis dans ces zones, il convient aussi de se référer à la **jurisprudence** en matière, en soulignant dès à présent qu' « il serait irréaliste de supposer que dans les zones agricoles, à savoir dans les zones classées dans les plans en tant que type "E", rien ne peut être entrepris en dehors de l'activité agricole »[68]. S'agissant d'une question incontestée, la jurisprudence administrative a reconnu que, parmi les activités de construction compatibles avec l'utilisation agricole des terrains, on peut trouver l'activité édificatrice visant à construire des bâtiments pour la conduite d'activités **d'agro-tourisme**. Cette activité peut en effet être considérée comme **liée par sa propre nature à l'agriculture, à condition qu'elle soit pratiquée par un agriculteur et qu'elle soit aussi accessoire à l'exercice de l'activité agricole**[69]: comme déjà mentionné, ces deux caractères constituent les éléments en présence desquels les activités de construction sur le sol agricole sont autorisées.

Il est intéressant de noter que la jurisprudence a jugé légitime le refus de la part de l'administration d'octroyer un permis de construction ayant pour objet un bâtiment à usage d'habitation, là où l'instrument de planification permet uniquement la construction de biens indispensables à la conduite de l'activité agricole, si le requérant n'a pas démontré la **dépendance « instrumentale » entre la construction conçue et les besoins de l'activité agricole**[70]. En d'autres termes, les droits de construction dans une zone agricole sont octroyés seulement à condition que cette activité soit liée fonctionnellement à la gestion du fond.

L'autre hypothèse en présence de laquelle les droits de construction dans les « zones E » sont reconnus se rencontre lorsque l'activité de construction n'est pas incompatible avec la destination particulière de la zone. Dans ce scénario, on peut inclure ces arrêts qui permettent, en l'absence de dispositions spécifiques dans le plan ou dans d'autres sources, des transformations qui ne sont pas directement liées à la gestion du fond, **à condition que le caractère agricole de la zone ne soit pas dénaturé**. Par exemple, a été considéré comme illégal un permis de construire ayant pour objet la construction d'un magasin destiné à la conservation des peaux et à l'élevage de volailles en batterie. D'un autre côté, le

---

66 *Ibid*.

67 Pour une critique à la formulation de cet article, se référant à la version antérieure de cette loi, i.e. la loi régionale du 07.06.1980, n. 93, voir V. Martinelli, L'edificazione nelle zone agricole della regione Lombardia, 2ème éd., 1990 ICA.

68 *Ibid*.

69 P. Urbani, la tutela delle zone agricole, *op. cit*., p. 9.

70 *Ibid*, se référant à Conseil d'Etat, Section. V, 06.02.1987, n. 57.

juge administratif a estimé légitimes des permis de construction concernant des bâtiments « fonctionnels à l'économie » de la zone agricole (p.ex., des magasins pour la réparation des véhicules agricoles, des réservoirs pour l'élevage des truites, etc.)[71].

Plus récemment est apparu le problème de la relation entre les zones agricoles et les **installations pour la production d'énergie à partir des sources renouvelables** : comme déjà souligné, il serait erroné de considérer que dans les zones agricoles, rien ne peut être entrepris en dehors de l'activité agricole. En effet, il faut reconnaître que l'**agriculture** a subi un **processus évolutif incessant** dans un sens « **multifonctionnel** ». Par conséquent, cette dernière est caractérisée aujourd'hui par une multitude d'activités[72]. Il est intéressant de noter la disposition de l'article 12.7 du décret législatif n. 387/2003[73], faisant application de la directive 2001/77/CE[74], qui établit que « les installations de production d'énergie électrique peuvent également être situées dans les zones classées agricoles par la planification urbaine. » Cependant, lors de l'implantation, il faut prendre en compte les dispositions sur le soutien dans le secteur agricole, avec une référence particulière à la promotion des traditions alimentaires locales, la protection de la biodiversité, du patrimoine culturel et du paysage rural. La loi exige donc de trouver un **compromis entre l'intérêt énergétique et l'intérêt du secteur agricole**[75].

1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole

Résumé : Comme pour les nouvelles activités de construction, l'art. 10 du texte unique en matière de construction prévoit l'autorisation de construire ou la « *segnalazione certificata d'inizio attività* », dite « SCIA », pour les travaux de restructuration urbaine et pour ceux qui conduisent à la création d'un bâtiment différent dans ses traits. L'article 23*ter* du texte unique, introduit récemment, régit le « changement important dans la destination prévue de l'immeuble », en le décrivant comme le changement qui conduit à considérer l'immeuble comme appartenant à une autre catégorie fonctionnelle parmi celles qui sont indiquées dans la loi elle-même, tantôt dans le cas où cela est dû à des travaux de construction, tantôt en l'absence de tels travaux. Dans tous ces cas, le régime du permis de construire trouve application.

1.3.1. Le cadre normatif

Les règles applicables dans ce cadre sont contenues dans le « Texte Unique en matière de construction ». L'article 10, comme déjà souligné, définit les interventions soumises à l'autorisation de planification : outre les interventions de nouvelles constructions, il s'agit aussi des interventions de restructuration urbaine et des interventions de restructuration urbaine qui conduisent à un « organisme de construction » en tout ou en partie différent du précédent et qui impliquent des changements des volumes totaux des bâtiments ou des plans, ou encore les interventions qui, en ce qui concerne les propriétés comprises dans les zones homogènes A, impliquent des changements dans la destination d'utilisation, ainsi que des interventions qui impliquent des changements dans la forme des propriétés soumises à des restrictions en vertu du décret-loi du 22 Janvier 2004 n. 42 et ses modifications ultérieures.

---

71 P. Urbani, la tutela delle zone agricole, *op. cit*., p. 10.

72 S. Villamena, fonti rinnovabili e zone agricole, op. cit., p. 163.

73 Décret législatif 29.12.2003, n. 387, intitulé "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità", disponible sous www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03387dl.htm (07.11.2016).

74 Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, OJ L 283, 27.10.2001, p. 33–40, disponible sous http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0077 (7.11.2016).

75 S. Villamena, fonti rinnovabili e zone agricole, *op. cit*., p. 164 ss.

Le même article prévoit ensuite que les Régions doivent établir avec la loi régionale quels changements, liés ou pas aux transformations physiques, dans l'utilisation des bâtiments ou des leurs parties, sont soumis à l'autorisation de construction ou à « déclaration certifiée de début d'activité » (« *segnalazione certificata d'inizio attività* », SCIA).

Une violation de cette loi, peut entrainer l'application de sanctions pénales et administratives, et le bâtiment sera démoli.[76]

L'autre norme dédiée au changement dans la destination d'utilisation est l'article 32 du texte unique, qui dispose que la détermination des conditions qui impliquent des changements essentiels au projet approuvé avec un permis de construire, y compris les changements de l'utilisation prévue qui impliquent une variation de la norme requise par le décret ministériel du 2 Avril 1968, incombe aux Régions.

Avant l'adoption du décret-loi n. 133/2014, les normes susmentionnées étaient les seules consacrées au changement dans la destination d'utilisation prévue. Cette dernière intervention a ajouté un article – **l'article 23*ter*** – au texte unique, avec pour objectif de parvenir à une simplification en la matière, en vue de répondre aux incertitudes liées à l'interprétation et à l'application, qui découlent de la présence des différentes lois régionales, et donc des différentes disciplines, ainsi que de la fragmentation des règles contenues dans les instruments locaux d'aménagement du territoire.

En la matière, comme déjà souligné, les maîtres absolus sont les municipalités[77].

L'article 23*ter* indique que, « sauf disposition contraire contenue dans les lois régionales, on parle de **changement important dans l'utilisation prévue** en présence de toute forme d'utilisation de la propriété ou des unités individuelles des différents biens immobiliers autre que l'originale, même si elle n'est pas accompagnée par l'exécution des travaux de construction, pour autant que cela se traduise dans un **changement de la propriété ou de l'unité immobilière, qui arrive à être considérée comme appartenant à une catégorie fonctionnelle différente**, parmi celles énumérées ci-dessous:

a) résidentielle ;
a*bis*) d'hébergement touristique ;
b) de production et de gestion ;
c) d'affaires ;
d) rurale. »

Donc, sur la base de cette première disposition, on a un changement dans l'utilisation urbanistique prévue seulement en présence d'un passage de l'une vers l'autre des 5 catégories fonctionnellement autonomes prévues par la loi, indépendamment de la réalisation des travaux de construction.

Le même article continue en disposant que « l'utilisation prévue d'un bâtiment ou d'une des unités de l'immeuble est celle qui prévaut en termes de surface utile. »

Enfin, il est établi que « [l]es régions doivent adapter leur législation aux principes énoncés dans le présent article dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de son entrée en vigueur. Après cette période, les dispositions du présent article trouvent application immédiate. Sauf disposition contraire contenue dans la législation régionale et dans les plans d'aménagement du territoire, le changement dans l'utilisation prévue au sein de la même catégorie fonctionnelle est "toujours permis" ».

---

76 Voir le Titre III, Chapitre II, Articles 30 ss du Texte unique en matière de construction.

77 Voir *infra* le paragraphe 1.4.3.

1.3.2. La jurisprudence administrative

Les tribunaux administratifs ont jugé que « la nature de pertinence d'un *artefact*, du point de vue de l'urbanisme, ne coïncide pas avec la définition légale ; un préfabriqué non strictement coessentiel à l'activité principale relève du régime du permis de construire et non pas du régime des annexes. En d'autres termes, en l'absence de titre, il sera démoli. »[78]

Pareillement, il a été jugé qu'« une dalle de sous-sol dans une zone agricole détermine une transformation du territoire et relève du régime du permis de construire, donc en l'absence de permis elle sera soumise à démolition. »[79]

De même, il a été déclaré que « l'injonction de démolir relative à un conteneur dans une zone agricole est légitime en l'absence de permis de construction. Le caractère provisoire de la destination indiqué par le propriétaire n'est pas relevant, mais la destination devrait plutôt être appréciée à la lumière de sa nature objective et intrinsèque ».[80]

1.4. Déclaration des zones agricoles

Résumé : Les zones agricoles, comme on l'a noté, sont déclarées par la municipalité dans le plan régulateur général, sur la base des critères souvent prévus dans le plan territorial de coordination provincial. Comme mentionné dans le paragraphe précédent, le changement de l'utilisation prévue est réglé par l'article 23*ter* du texte unique en matière de construction, qui décrit cinq catégories fonctionnelles. La municipalité, en dérogeant à son propre plan régulateur général, peut établir un changement motivé de la destination d'usage prévue.

Comme déjà mentionné, les zones agricoles sont déclarées et préfixées par les municipalités dans leurs « plans régulateurs généraux », dans le contexte du « zonage »[81]. Ces derniers sont situés au niveau le plus bas de l'aménagement du territoire. Le plan classe le territoire agricole en « zone E » : cela exclut les autres destinations de planification, lorsque le terrain agricole peut être destiné seulement à l'exercice des activités de l'exploitant agricole. Comme pour les autres zones, la loi prévoit un indice de construction de base, qui est exprimé, pour les zones classifiées « E », par la formule suivante : m^2 0.03 m^3 x m^2.[82] La formule signifie que la volumétrie est de 0.03 mètres cubes pour chaque mètre carré de terrain.

1.4.1. Les différents types de plans municipaux : le cas de l'Émilie-Romagne

Pour être plus précis, dans certaines régions il faut distinguer entre différents types de plans municipaux : par exemple, dans le cas de **l'Émilie-Romagne**, les articles 28 et suivants de la loi régionale n. 20/2000, telle que modifiée par la loi régionale n. 6/2009, distinguent entre le **plan structurel municipal et le plan opérationnel municipal**. C'est le premier qui classe le territoire municipal comme urbain, potentiellement urbain, ou rural, et qui définit les changements qui peuvent être mis en œuvre par une intervention directe, conformément aux règles générales du **règlement de la construction urbaine**. Ce dernier est l'instrument de planification urbaine de la municipalité, qui est responsable de la discipline générale du territoire urbain structuré et du territoire rural, tels que définis et identifiés par le plan structurel municipal.

---

78 T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, Section II, 13.09.2006, n. 2038.

79 T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, Section II, 13.09.2006, n. 2032.

80 Conseil d'Etat, Section. V, 15/06/2000, n. 3321.

81 Voir l'article 7 de la loi fondamentale n. 1150 du 1942.

82 P. Urbani, a proposito della riduzione del consumo di suolo, *op. cit*., p. 233. Cette limite de base peut être réduit au niveau régionale et municipale.

Le règlement de la construction urbaine définit les usages et les modes d'intervention sur les bâtiments existants, la discipline des coûts d'infrastructure et de construction et la méthode de monétisation des allocations territoriales. Il précise aussi les tailles de construction urbaine et la façon dont elles sont calculées, les procédures de construction urbaine et les critères de conception de l'espace ouvert et des matériaux de construction.

1.4.2. Le rôle des plans territoriaux de coordination provinciale dans l'identification des critères pour la détermination des zones agricoles : le cas de la province de Gênes

Les critères pour l'individuation des zones agricoles sont normalement définis par les plans territoriaux de coordination provinciale, puisque la législation régionale en matière prévoit souvent la compétence de la province à cet égard. De cette façon, il en résulte une **coordination au niveau supra-municipal** qui, comme déjà mentionné, constitue tout simplement l'effet d'une interpénétration entre les différents niveaux de gouvernement. Les instruments d'aménagement provincial, en identifiant les critères que les municipalités doivent suivre dans l'identification des zones agricoles, ont la capacité de **prendre en compte les caractéristiques spécifiques du territoire en question**. Ainsi, les critères changent d'une province à l'autre, en fonction des caractéristiques morphologiques de la zone en question. Par exemple, le plan de Gênes, en raison des particularités de cette zone, qui n'est pas proprement adaptée pour l'agriculture, indique les critères suivants : les municipalités doivent exclure les zones urbanisées, mais inclure toute terre agricole encore présente chez elles. Le résultat est le TASP (Territoire Agro-Sylvo-Pastoral). À l'intérieur des superficies qui constituent le TASP, elles devront établir la capacité des terrains à être utilisés à des fins agricoles, avec une évaluation de la diversité des cultures qui peuvent être réalisées. Il faut prendre en compte l'usage actuel ou passé du terrain. En cas de parcelles disposées en terrasses, la zone devra sûrement être qualifiée d'agricole. Les autres critères qui doivent être pris en considération sont l'exposition, le type du sol et sa profondeur.

1.4.3. Le changement dans l'utilisation urbanistique prévue : rôle des municipalités

Dans le cadre de la discipline concernant le changement dans l'utilisation urbanistique prévue[83], les municipalités peuvent détailler les types d'utilisations prévus pour les immeubles appartenant à la même classe fonctionnelle. En revanche, elles ne peuvent pas modifier les catégories fonctionnelles établies par l'art. 23*ter* du texte unique, rappelées précédemment.

En ce qui concerne la possibilité d'établir des règles déviantes, il faut souligner que, le type de la zone (et donc, son utilisation) étant identifié par le plan régulateur général, les instruments d'aménagement du territoire peuvent arriver à établir un **changement motivé d'utilisation, par dérogation au plan régulateur général**.

Au contraire, pour les zones agricoles, **il n'y a pas de possibilité d'obtention d'un permis de construction par dérogation au plan régulateur général**, tel que réglementé par l'article 14 du texte unique en matière de construction.[84]

2. Espaces fonctionnels

La législation italienne ne connait pas la notion « d'espaces fonctionnels ».

---

83 Voir le paragraphe préc.

84 Voir Cass. Pén., Séction II, 28.04.2011, n. 16591.

3. Aménagement du territoire au sous-sol

3.1. Le Plan d'urbanisme général des services souterrains (PUGSS) contenu dans les plans régulateurs généraux

Il n'y a pas eu d'interventions législatives récentes dans le domaine. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la plus récente intervention visant à une valorisation du sous-sol a été introduite avec la Directive de la Présidence du Conseil des Ministres du 3 mars 1999[85], transposée par les régions italiennes à travers des lois régionales afin d'établir des lignes directrices pour l'élaboration d'un instrument de planification nouveau introduit précisément par la directive : **le plan d'urbanisme général des services souterrains (PUGSS)**. Cet instrument de planification est un élément des plans régulateurs généraux des Communes chefs-lieux de la province et de celles avec une population de plus de 30'000 d'habitants résidents, ou intéressées par un taux de tourisme élevé. La directive met l'accent sur certains services d'une grande importance pour la communauté. Ainsi en est-il de la construction d'aqueducs, des réseaux de distribution électrique, des réseaux électriques pour les services routiers, des réseaux de distribution pour les télécommunications et le câblage des services spéciaux, et des réseaux de chauffage urbain et de gazoducs.

3.2. La règle générale en matière de propriété au sous-sol : l'art. 840 du Code Civil italien

D'une manière générale, il convient de rappeler que, conformément à **l'art. 840 du Code civil italien**, la propriété de la terre se prolonge au sous-sol et à ce qu'il contient, et s'étend également à l'espace au-dessus. La norme s'applique sans préjudice des lois spéciales concernant les mines, les carrières et les tourbières, de celles sur les antiquités et les beaux-arts, des lois sur les installations hydrauliques, sur les eaux, ainsi que des limites imposées par le Code de la navigation.

En dehors de ces limites, le propriétaire a le droit d'utiliser le sous-sol, mais il ne peut pas s'opposer aux activités des tiers ayant lieu à une profondeur telle qu'il n'aurait aucun intérêt à les exclure.

La Cour de cassation, Section III pénale, a décidé que **le permis de construire est nécessaire non seulement pour les travaux de construction au-dessus du sol, mais aussi pour ceux qui sont entièrement ou partiellement souterrains**, et qui transforment de façon permanente la zone concernée.[86] Le texte unique en matière de construction s'applique aussi aux constructions dans le sous-sol.

---

85 Disponible sous http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/03/11/099A1757/sg (07.11.2016).

86 Cass. Pén., Séction III, 12.05.2014, n. 19444.

D. NIEDERLANDE

1. Construire en dehors des zones à bâtir, en particulier dans les zones agricoles

1.1. Construire dans des zones agricoles

L'aménagement du territoire aux Pays-Bas est réglé dans ses lignes directrices par la loi dite *Wet ruimtelijke ordening*, ci-après « Wro »[87]. Cette loi ne définit pas les zones agricoles, ni ne prévoit des règles spécifiques quant aux éventuelles possibilités de constructions dans ces zones.

Elle prévoit, de manière générale, que les différentes autorités compétentes disposent d'instruments juridiques aux fins d'exercer leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Dans l'utilisation de ces instruments, chaque niveau de pouvoir – le Royaume, la province et la commune – intervient pour la défense des intérêts propres à son niveau de pouvoir, étant entendu que dans la définition de sa politique, la province respectera la ligne politique définie au niveau national et que les communes respecteront ce qui s'imposent à elles du fait de la politique adoptée au niveau national et au niveau de la province dont elles relèvent.

Premièrement, le Royaume, chaque province ou chaque commune peut adopter des *Structuurvisie*, qui sont des documents dans lesquels le Royaume, la province ou la commune peut **fixer la politique** qu'il/elle entend suivre **en matière d'aménagement du territoire** dans les limites de leur compétence territoriale – nationale (pour les *Structuurvisie* adoptées par le Royaume), de la province (pour celles adoptées par une des Provinces), ou communale (pour celles adoptées par une des communes). Loin d'être juridiquement contraignants en tant que tels, les *Structuurvisies* déterminent le cadre dans lequel les compétences législatives des autorités compétentes devront s'exercer. Elles permettent à l'autorité qui l'adopte de protéger leurs intérêts, qu'ils soient nationaux, provinciaux ou communaux.

Deuxièmement, l'instrument juridique central en matière d'aménagement du territoire est le **plan d'aménagement** adopté par les communes (*Bestemmingsplan*). Les provinces ou l'Etat, pour autant qu'il y ait des intérêts provinciaux ou nationaux en jeu, peuvent également adopter des plans d'aménagement (*Inpassingsplan*)[88]. En définissant des zones auxquelles des destinations précises sont attribuées, ces plans d'aménagement **déterminent les utilisations permises à l'égard des diverses zones**. La Wro prévoit que le plan d'aménagement est établi aux fins de garantir un « bon aménagement du territoire », mais laisse l'appréciation quant à ce qui constitue un bon ou mauvais aménagement du territoire aux autorités qui l'adoptent. Les autorités compétentes disposent ainsi de pouvoirs très larges.

En application de l'article 3.6 Wro, le plan d'aménagement peut prévoir qu'il peut être dérogé aux règles définies dans le plan moyennant un permis environnemental. La loi dite *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, ci-après « Wabo »[89] a eu pour effet de simplifier la procédure d'obtention dudit permis. Elle prévoit, à son article 2.1, alinéa 1, c., **qu'il est interdit d'utiliser le sol à des fins qui ne sont pas prévues par le plan d'aménagement sauf obtention d'un permis environnemental** (*Omgevingsvergunning)*. En application de l'article 2.4 alinéa 1 Wabo, un tel permis est délivré par la commune et doit en principe être sollicité **auprès des autorités communales**[90].

---

87 *Wet houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening*, (*Wet ruimtelijke ordening*), 20 octobre 2006, disponible sur : www.overheid.nl (dernière consultation 31.10.2016).

88 Art. 3.1 et suiv. Wro.

89 *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

90 l'article 2.4 alinéas 2 à 5 Wabo prévoient des exceptions.

En conclusion, en ce qui concerne les zones agricoles sur le territoire d'une commune donnée, celles-ci sont définies par le plan d'aménagement du territoire qui relève essentiellement de la compétence de la commune en cause. Celle-ci est libre de prévoir les règles relatives aux constructions éventuellement possibles dans ces zones. En outre, il est interdit d'utiliser les sols pour une destination différente de celle prévue dans le plan, sauf obtention d'un permis environnemental dont la délivrance relève de la commune.

1.2. Nouveaux bâtiments autorisés dans une zone agricole

La loi est silencieuse sur la question de savoir si de nouveaux bâtiments peuvent ou non être construits en zone agricole et quels types de constructions sont possibles. Ces règles sont définies essentiellement par les autorités compétentes pour édicter les plans d'aménagement. Ceux-ci sont consultables en ligne sur les sites internet : www.ruimtelijkeplannen.nl et www.watmagwaar.nl.

Ainsi, par exemple, la commune de Oudewater, située dans la province de Utrecht, a adopté un plan d'aménagement pour une zone rurale définie (*Bestemmingsplan Landelijk gebied Oudewater & Willeskop*)[91]. Ce plan définit, aux articles 3.1 et suivants, la zone agricole et d'exploitation agricole, indiquant le type d'activités pouvant y être menées ; il précise, à l'article 3.2 que dans cette zone, toute construction est interdite sauf si elle sert les destinations prévues pour ladite zone ; le plan précise ensuite les règles de constructions applicables pour chaque type de construction. Enfin, le plan prévoit la mesure dans laquelle la commune peut autoriser, dans le cadre d'un permis environnemental, des exceptions aux activités pouvant être exercées et aux règles de constructions applicables dans la zone concernée.

1.3. Bâtiments non-agricoles dans une zone agricole

Comme susmentionné, la loi est silencieuse quant aux constructions dans les zones agricoles. Ce sont les plans d'aménagement, tels qu'adoptés par les communes essentiellement, qui peuvent éventuellement contenir de telles règles. Cela vaut également pour les contructions déjà existantes qui sont situées dans les zones agricoles mais ne sont pas destinées à l'agriculture.

1.4. Déclaration des zones agricoles

Comme expliqué ci-avant (voir ci-dessus, section 1.1), les plans d'aménagement définissent les zones dites agricoles, et prévoient les règles qui s'y appliquent en ce qui concerne les types d'activités possibles ainsi que les constructions éventuellement autorisées.

Ces plans d'aménagement sont le plus souvent adoptés par les communes. Ceci dit, comme expliqué ci-avant (voir section 1.1), les provinces peuvent intervenir lorsqu'un intérêt provincial est en jeu, de même que le Royaume si un intérêt national entre en compte. Ce faisant, **la province et le Royaume peuvent adopter des plans d'aménagements** similaires à ceux édictés par les communes (*Inpassingsplan*). Ils peuvent également édicter des règles générales **précisant la manière selon laquelle les plans d'aménagement doivent être dressés** et s'adressent donc aux autorités qui sont chargés de les établir (*algemene regels*)[92]. Le cas échéant, le plan d'aménagement adopté par la commune devra ainsi respecter ces deux types de règles émises par la province et/ou le Royaume ; la marge de manœuvre des communes s'en trouve dès lors réduite.

---

91 Le plan est librement consultable: https://www.oudewater.nl/content/bestemmingsplan-landelijk-gebied-oudewater-en-willeskop (31.10.2016).

92 Art. 4.1 et suivants Wro.

Enfin, dans le cadre de l'adoption d'un plan d'aménagement, la commune doit aussi respecter une procédure légalement prévue[93]. Celle-ci vise à permettre aux habitants de la commune de participer à la mise en place du plan d'aménagement. En outre, un rapport explicatif est joint au plan, dans lequel il est notamment décrit comment les citoyens et les organisations sociales ont été inclus dans le processus d'élaboration dudit plan[94].

2. Espaces fonctionnels

Nos recherches n'ont pas permis d'identifier le concept d'espaces fonctionnels dans l'aménagmeent du territoire aux Pays-Bas. Ceci dit, la Wro prévoit que, dans l'élaboration des *Structuurvisies* (voir ci-dessus, section 1.1), la commune ou la province peut consulter d'autres communes ou provinces en vue de l'élaboration de *Structuurvisie* en commun[95]. Une telle disposition légale tend à démontrer un souci des autorités à adopter le plus possible une approche fonctionnelle des questions d'aménagement du territoire.

3. Aménagement du territoire au sous-sol

En 2015, le Parlement a adopté le **système général d'enregistrement de données relatives au sous-sol** néerlandais (*Basisregistratie Ondergrond*, ci-après « BRO»)[96]. Les dispositions de loi entreront en vigueur à une date à déterminer par arrêté royal et pouvant varier selon les dispositions légales.

Au plan national, le **projet de développement d'une politique nationale pour l'utilisation durable du sous-sol** (*Structuurvisie Ondergrond*) est toujours à l'étude auprès de la deuxième chambre du Parlement[97].

---

93 Art. 3.7 et suivants Wro.

94 *Besluit ruimtelijke ordening*, art. 3.1.6, disponible sous : www.overheid.nl (31.10.2016).

95 Art. 2.1 et suivants Wro.

96 *Wet van 30 september 2015, houdende regels omtrent de basisregistratie ondergrond (Wet basisregistratie ondergond)*, Staatsblad, 16.10.2015, nr. 362.

97 L'ensemble des échanges et documents sur ce sujet à ce jour peuvent être consultés suivant le lien: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/resultaat/?zkt=Uitgebreid&pst=ParlementaireDocumenten&dpr=Alle&spd=20140430&epd=20140430&dosnr=33136&kmr=EersteKamerderStatenGeneraal%7cTweedeKamerderStatenGeneraal%7cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal&sdt=KenmerkendeDatum&par=Agenda%7cHandeling%7cKamerstuk%7cAanhangsel+van+de+Handelingen%7cKamervragen+zonder+antwoord%7cNietdossierstuk%7cBijlage&dst=Onopgemaakt%7cOpgemaakt%7cOpgemaakt+na+onopgemaakt&isp=true&pnr=1&rpp=10 (02.11.2016).

E. ÖSTERREICH (SALZBURG, TIROL, VORARLBERG)

1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete

1.1. Besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten

In Österreich gibt es **kein Bundesraumordnungsgesetz**. Abgesehen von bestimmten Fachplanungskompetenzen des Bundes[98] im Bereich der Raumplanung, liegt die subsidiäre Generalkompetenz bei den Ländern[99], welche allesamt durch Erlass von Raumordnungen[100] von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben.[101] Jedes der drei untersuchten Länder (Vorarlberg, Tirol und Salzburg) verfügt über gewisse **Regelungen zum Bauen im Landwirtschaftsgebiet**. Für die überörtliche Raumplanung ist das Land zuständig, die örtliche Raumplanung ist Aufgabe der Gemeinden.[102] Kompetent zum Erlass von Regelungen für den Bau in Landwirtschaftsgebieten in Vorarlberg, Tirol und Salzburg ist der jeweilige **Landtag** als gesetzgebendes Organ.[103] Gemeinsam ist den drei Ländern, dass Bauten auf diesen Gebieten nur in Ausnahmefällen errichtet werden dürfen. Der Verbrauch landwirtschaftlicher Böden soll insbesondere durch Verdichtung der Besiedelung in Bauzonen sowie durch die verstärkte Nutzung des leerstehenden Wohnraums gefördert werden.[104]

1.2. Zulässige Neubauten in Landwirtschaftsgebieten

Als Freiland wird in **Tirol** dasjenige Gebiet bezeichnet, welches weder als Bauland, Sonderfläche, Vorbehaltsfläche oder Verkehrsfläche ausgewiesen wurde.[105] Folgende Bauten dürfen im Freiland neu errichtet werden: Ortsübliche Städel[106], die zur Lagerung landwirtschaftlicher Produkte oder Betriebsmittel dienen, Bienenhäuser, Jagd- und Fischereihütten, Kapellen, Aussichtsplattformen, Brückenbauten, Verbauungen gegen Naturgefahren sowie Kinderspielplätze.[107] Haben Bauten eine Nutzfläche von mehr als 20m^2, so muss die betroffene Grundfläche umgewidmet werden. Eine Widmung ist zulässig, sofern sie der **Verbesserung der Agrarstruktur** dient und den örtlichen Raumordnungszielen nicht widerspricht.[108] Nicht-landwirtschaftliche Bauten werden in der Tiroler

---

98 Forstgesetz von 1975; Wasserrechtsgesetz von 1959; Hochleistungsstreckengesetz von 1999; Art. 10-12 *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG).

99 P. Hollmann, Tiroler Raumordnungsgesetz 2011, S. 1, verfügbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/bauordnung/downloads/TROG_Skriptum_2016__2_.pdf (26.10.2016).

100 Unterschiedliche Terminologie in den Ländern: Vorarlberger Raumplanungsgesetz, Tiroler Raumordnungsgesetz, Salzburger Raumordnungsgesetz.

101 Die Raumplanung ist insoweit Landessache, als dass nicht einzelne Regelungen ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind (Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 10 - 12 *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG)).

102 Art. 118 Abs. 3 Z. 9 *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG)).

103 Art. 15 Abs. 1 *Landesverfassung Vorarlberg* (L.V.), Art. 15 *Tiroler Landesordnung* (TLO), Art. 11 *Landesverfassungsgesetz Salzburg* (L-VG).

104 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Reduzierung des Verbrauchs Landwirtschaftlicher Böden, Massnahmenvorschläge, S. 39 ff., verfügbar unter https://www.ages.at/fileadmin/AGES2015/Service/Landwirtschaft/Boden_Datein/Broschueren/Reduzierung_des_Verbrauchs_landwirtschaftlicher_B%c3%b6den_-_Ma%c3%9fnahmenvorschl%c3%a4ge_7_2015.pdf (26.10.2016).

105 Als Freiland wird im Tirol dasjenige Gebiet bezeichnet, welches weder Bauland, Sonderfläche, Vorbehaltsfläche noch Verkehrsfläche ist (§ 41 Abs. 1 i. V. m. § 53 Abs. 3 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

106 Österreichische Bezeichnung für „Scheune".

107 § 41 Abs. 2 lit. a - g *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

108 § 44 Abs. 1 lit. a, b *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG); Siehe auch: Sonderfläche für Hofstellen gem. § 44 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

Raumordnung zwar nicht explizit genannt, jedoch beispielsweise im Rahmen von deren Wiederaufbau behandelt.[109] Eine Zweckänderung der Bauten nach dem Wiederaufbau ist unzulässig.[110]

In **Vorarlberg** dürfen im Landwirtschaftsgebiet Gebäude und Anlagen sowie die dafür erforderlichen Wohnräume errichtet[111] werden, die für die **landwirtschaftliche Nutzung notwendig** sind. Dasselbe gilt für Gebäude, die dem landwirtschaftlichen Nebengewerbe[112] sowie der häuslichen Nebenbeschäftigung[113] dienen.[114] Bei der Evaluierung der Notwendigkeit für die Bewirtschaftung wird ein **strenger Massstab**[115] angelegt, da auf der einen Seite eine langfristige landwirtschaftliche Zukunftssicherung gefördert, auf der anderen Seite jedoch der Zersiedelung durch Umgehung des Flächenwidmungsplans entgegen gewirkt werden soll.[116] Das vorarlbergische Raumplanungsgesetz spricht nicht ausdrücklich von nicht-landwirtschaftlichen Bauten. Eine im behördlichen Ermessen liegende[117], ausnahmsweise Genehmigung einer Baute im nicht dafür vorgesehenen Widmungsgebiet ist jedoch unter gewissen Bedingungen[118] möglich. Ein überwiegendes öffentliches Interesse wird in Anbetracht von Raumplanungszielen wie dem Erhalt der Landschaft oder der Nutzung geeigneter Freiflächen zu Landwirtschaftszwecken wohl schwierig zu konstruieren sein.[119]

Im Land **Salzburg** sind landwirtschaftliche Bauten zulässig, wenn der **Betrieb**[120] **bereits zuvor bestanden** hat sowie gemäss der vorzufindenden **Agrarstruktur**[121] erforderlich[122] ist.[123] Abgesehen von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden sind folgende, zum Bereich der Hofstelle zählende Bauten zulässig: Bauten für das Nebengewerbe der Landwirtschaft sowie betriebszugehörige und bauliche

---

109 So enthält das Gesetz beispielsweise Regelungen zum Neubau bisher zulässiger, abgebrochener Gebäude im Freiland, welche errichtet werden dürfen, sofern die Baubewilligung innerhalb von fünf Jahren erteilt wird. Ist der Wiederaufbau an derselben Stelle nicht möglich, so kann dieser auch in unmittelbarer Nähe stattfinden (§ 42 Abs. 6 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG)).

110 § 42 Abs. 6 i. V. m. Abs. 4 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

111 Der Neubau, wesentliche Änderungen sowie Verwendungsänderungen bedürfen gemäss Vorarlberger Baugesetz einer Baubewilligung (§ 18 *Baugesetz Vorarlberg* (BauG Vbg)).

112 Für eine Definition des Begriffs ‚land- und forstwirtschaftliches Nebengewerbe' siehe § 2 Abs. 4 *Gewerbeordnung* (GewO). Darunter zählen insbesondere die Kulturpflege, der Winterdienst und die Verwertung von organischen Abfällen.

113 Arbeiten, die von Mitgliedern des eigenen Hausstandes ausgeübt werden (§ 2 Abs. 1 Z. 9 *Gewerbeordnung* (GewO), siehe auch: K. Markstein, Sind die raumplanerischen Rahmenbedingungen für den Agrotourismus in der Schweiz zu restriktiv? - Ein Vergleich zum benachbarten Alpenraum, verfügbar unter http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/mas-thesis_k.markstein_agrotourismus.pdf (24.10.2016).

114 Art. 18 Abs. 3 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

115 VwGH 20.09.2012, 2012/06/0083.

116 Vorarlberger Landesregierung, Raumplanung und Baurecht, Kurzinformation Nr. 102; Bauführung im Freiland, S. 1 f., verfügbar unter http://www.vorarlberg.gv.at/pdf/kurzinfo-102_baufuehrunge.pdf (24.10.2016).

117 § 22 Abs. 2 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

118 Voraussetzung hierfür ist die Kleinräumigkeit der Baute, bei welcher eine eigene Widmung wenig Sinn machen würde (12 Abs. 2 lit. a *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg). Weiter kann es sich nicht um eine Betriebsanlage gemäss § 14 und § 15 oder um Gebäude mit Wohnräumen handeln (§ 22 Abs. 2 lit. b *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg.). Zum Schluss darf es weder den in § 2 genannten Raumplanungszielen (§ 2 Abs. 2 lit. a - k *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)), noch dem Landesraumplan oder dem räumlichen Entwicklungskonzept entgegenstehen (§ 22 Abs. 2 lit. c, d *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)).

119 Markstein, Raumplanerische Rahmenbedingungen für den Agrotourismus, op. cit., S. 36 f.

120 Als landwirtschaftliche Betriebe gelten ausschliesslich diejenigen, welche eine Hofstelle haben (§ 48 Abs. 1 *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009)).

121 Betriebswirtschaftliche wie auch andere strukturelle Komponenten wie die Siedlungsform, die Betriebs- oder Besitzstruktur der Betriebe sind von Belang (C. Braumann, Handbuch Raumordnung Salzburg, Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung 7 Raumplanung in: F. Mair (Hrsg.), S. 519, verfügbar unter http://www.strategischeumweltpruefung.at/fileadmin/inhalte/sup/SUP-Praxis/Oertliche_Raumplanung_Stadtentwicklung/Handbuch_RO_SBG.pdf (27.10.2016).

122 Laut der Erkenntnis vom 18.10.2012, GZ. 2012/06/0087 reicht es gemäss § 48 Abs. 1 *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009) nicht aus, dass ein Betrieb nützlich und vorteilhaft ist.

123 § 48 Abs. 1 Z. 1, 2 *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009).

Massnahmen zur Privatzimmervermietung.[124] Zur Neugründung landwirtschaftlicher Betriebe im Grünland ist eine Einzelbewilligung erforderlich.[125] Der zukünftige Betrieb muss über eine ausreichende Fläche verfügen und seine massgeblichen Einnahmen durch die Landwirtschaft erzielen können.[126]

1.3. Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet

Bisherige Bauten, die sich im Freiland befinden, jedoch keine landwirtschaftlichen Gebäude oder Zubauten darstellen, dürfen in **Tirol** unter Einhaltung gewisser **Baumassevorschriften** umgebaut werden. Auch deren bauliche Anlagen dürfen verändert werden, sofern **keine wesentlichen Erweiterungen** stattfinden.[127] Die Errichtung von Wohnräumen für die Vermietung von Zimmern ist laut Erkenntnis des österreichischen Verwaltungsgerichtshof zwar eingeschränkt zulässig, selbständige Ferienwohnsitze sind davon allerdings nicht erfasst, da dies zu einer Umgehung der beschränkten Bauführung im Freiland führen würde.[128] Bisher zu betrieblichen Zwecken genutzte Bauten dürfen zukünftig nicht zu Wohnzwecken genutzt werden, wie auch Wohnbauten nach dem Umbau nicht zu betrieblichen Zwecken verwendet werden dürfen. Leerstehende Dachböden oben erwähnter Gebäudearten haben ebenfalls gewisse Vorschriften zur Baumasse einzuhalten.[129]

In **Salzburg** ist bei nicht-landwirtschaftlichen **Bauten von untergeordneter Bedeutung** eine Einzelbewilligung möglich, wenn diese zur Nutzung der bereits bestehenden Bauten erforderlich sind und nicht zu Wohnzwecken verwendet werden.[130] Die **Geschossfläche** darf eine gewisse Grösse nicht überschreiten. Die Einzelbewilligung wird nur erteilt, wenn ein besonderer Grund vorliegt, der Standort geeignet ist, das räumliche Entwicklungskonzept beachtet wird und es sich weder um Zweitwohnungen noch um Handelsgrossbetriebe oder Beherbergungsgrossbetriebe handelt.[131] Salzburg besitzt zudem eine Regelung bezüglich der **Lückenschliessung im Grünland**[132], welche besagt, dass eine Lücke zwischen mindestens drei nicht-landwirtschaftlichen Bauten, welche eine Einheit bilden, bebaut werden darf.[133]

In **Vorarlberg** bestehen keine expliziten Regelungen zu vorbestehenden nicht-landwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet.

---

124 § 48 Abs. 2 Z. 1 - 3 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009).

125 VwGH 22.02.2012, 2011/06/0187.

126 § 46 Abs. 3 Z. 4 i. V. m. Abs. 5 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009); Zudem wird die Einzelbewilligung unwirksam, sofern innert dreier Jahre keine Baubewilligung erwirkt wurde (§ 46 Abs. 6 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009)).

127 § 42 Abs. 3 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

128 VwGH 20.10.2005, 2004/06/0144.

129 § 42 Abs. 5 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

130 § 46 Abs. 3 Z. 2 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009).

131 § 46 Abs. 2 Z. 1 - 4 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009).

132 Siehe auch Braumann, Handbuch Raumordnung Salzburg, op. cit., S. 447 ff.

133 § 40 Abs. 1 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009); Bedingung für eine Lückenschliessung ist jedoch, dass diese nicht den Entwicklungsprogrammen des Landes oder dem von der Gemeinde konzipierten Entwicklungskonzept zuwiderläuft. Die Baute muss ins Landschaftsbild passen und an Infrastruktureinrichtungen angeschlossen sein. Weiter dürfen keine gegenseitigen Beeinträchtigungen entstehen und eine gewisse Geschossfläche darf nicht überschritten werden (§ 40 Abs. 3 Z. 1 - 4, Abs. 4 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009)).

1.4. Ausweisung der Landwirtschaftsgebiete

In den drei untersuchten Ländern Österreichs werden die Landwirtschaftsgebiete durch den **Flächenwidmungsplan**[134] festgelegt. Dieser wird gemäss Landesraumordnung von der jeweiligen Gemeindevertretung beschlossen und ist durch die Landesregierung zu genehmigen.[135] Ziel des Flächenwidmungsplans[136] ist es, den konkreten **Verwendungszweck der Flächen** in einem Gemeindegebiet durch deren **Widmung** zu regeln.[137] Auch das räumliche Entwicklungskonzept einer Gemeinde, welches als Grundlage für die Erstellung des Flächenwidmungsplanes dient, ist für die Bezeichnung der Landwirtschaftsgebiete von Bedeutung.[138]

In **Vorarlberg** werden das Landwirtschaftsgebiet sowie andere zur Kategorie der Freiflächen[139] gehörende Gebiete[140] aufgrund von **Zweckmässigkeitserwägungen** und aus Gründen der **Erfordernis** ausgewiesen.[141] Die Flächenwidmungspläne haben die Bundes- und Landesplanung zu beachten.[142] Auf Landesebene wurden teilweise Landesgrünzonen[143] bezeichnet und auch das räumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde, welches unter anderem Aussagen zu Themen wie den zu sichernden Freiräumen für die Landwirtschaft macht, ist zu berücksichtigen.[144] Die überörtlichen Freiflächen erlauben keine Bauflächenwidmung durch die Gemeinden.[145] Ähnlich verhält es sich bei den von der **Tiroler** Landesregierung in Verordnungsform erlassenen Raumordnungsprogrammen, welche ebenfalls Massnahmen zum Freihalten von gewissen Flächen zu Zwecken wie der Landwirtschaft enthalten können und einzuhalten sind.[146] Eigentliche Kriterien zur Bezeichnung bestehen nicht ausdrücklich, der Handlungsspielraum der Gemeinden schränkt sich jedoch insofern ein, als dass der Flächenwidmungsplan[147] von der Landesregierung genehmigt werden muss. Auch in **Salzburg** hat jede Gemeinde auf der Basis des räumlichen Entwicklungskonzepts einen Flächenwidmungsplan zu erstellen, in welchem die Nutzungsarten nach Kriterien wie den

---

134 Ein weiteres Instrument der Raumplanung ist der Bebauungsplan, welcher das ausgewiesene Bauland präzisiert. Der Bebauungsplan wird vom Gemeinderat in Verordnungsform beschlossen (W. Sitte & H. Wohlschlägl, Beiträge zur Didaktik des «Geographie und Wirtschaftskunde»-Unterrichts, Wien 2001, S. 387).

135 § 21 Abs. 5 i. V. m. Abs. 6 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg); § 29 Abs. 1 i. V. m. § 35 ff. *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG); § 74 Abs. 1 lit. b *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009).

136 Der Flächenwidmungsplan besteht aus Textteil und Plandarstellung.

137 Der Flächenwidmungsplan umfasst in Vorarlberg ausschliesslich Bauflächen, Bauerwartungsflächen, Freiflächen, Verkehrsflächen und Vorbehaltsflächen (§ 12 Abs. 2 RPG *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)). In Tirol findet eine Einteilung in Bauland, Freiland, Sonderflächen oder Vorbehaltsflächen statt (§ 35 Abs. 1 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG)). In Salzburg werden die Flächen in Bauland, Sonderflächen, Verkehrsflächen und Grünland eingeteilt (§ 30, § 34 ff. *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009).

138 In Tirol wird das räumliche Entwicklungskonzept in Verordnungsform erlassen, in Vorarlberg und Salzburg als Gemeinderatsbeschluss ohne unmittelbare Bindungswirkung; G. Lienbacher, Raumordungsrecht, in S. Bachmann *et al* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Wien 2016, S. 483 ff, S. 504.

139 Als Freifläche wird das Gebiet gewidmet, sofern es nicht als Baufläche, Bauerwartungsfläche oder Verkehrsfläche ausgewiesen ist (§ 18 Abs. 1 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)).

140 Zu Freiflächen werden das Landwirtschaftsgebiet, das Freihaltegebiet und das Sondergebiet gezählt (§ 18 Abs. 3-5 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)).

141 § 18 Abs. 2 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

142 § 12 Abs. 3 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

143 In den Talsohlen Rheintal und Walgau.

144 § 11 Abs. 1 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg); Des Weiteren befasst sich das räumliche Entwicklungskonzept mit Themen wie der übergemeindlichen Zusammenarbeit oder der angestrebten Wirtschaftsstruktur.

145 M. Kopf, Bodennutzung aus raumplanerischer Sicht., in Landwirtschaftskammer Vorarlberg, Vorarlberger Agrarforum, Boden – Unsere Lebensgrundlage in Gefahr, S. 13ff., S. 13, verfügbar unter https://www.vorarlberg.at/pdf/handoutagrarforum.pdf (22.10.2016).

146 § 7 Abs. 1, Abs. 2 lit. a Z. 1 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

147 Der Flächenwidmungsplan besteht im Tirol in elektronischer Form.

bestehenden Strukturverhältnissen, der **Baulandeignung** und dem **Abstimmungsgebot** festgelegt werden.[148]

Untergeordneten Gemeinwesen ist es in keinem der drei untersuchten Länder gestattet, abweichende Regelungen über das Bauen in Landwirtschaftsgebieten zu erlassen. In Vorarlberg beispielsweise sind untergeordnete Gemeinwesen[149] in Kenntnis zu setzen über die Auflage des Flächenwidmungsplanentwurfs und deren Änderungsvorschläge sind der Gemeindevertretung vor der Beschlussfassung lediglich mitzuteilen.[150] Ähnlich verhält es sich in anderen Ländern Österreichs, wo schriftliche Einwendungen zwar möglich und in die Beratung einzubeziehen, jedoch keineswegs bindender Natur sind.[151]

2. Funktionale Räume

Ohne verbindliche Entscheidungskompetenz aber dennoch bedeutsam ist die auf Bundesebene angesiedelte Koordinationsplattform **„Österreichische Raumordnungskonferenz" (ÖROK)**[152], deren Ziel es ist, raumplanerische Interessen und Vorstellungen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Städte und Gemeinden) aufeinander abzustimmen, indem der kompetenzrechtlichen Zersplitterung im Bereich der Raumplanung entgegen gewirkt wird.[153] **Der „Österreichische Raumordnungsbericht" (ROB)** spricht von einer Veränderung von administrativen hin zu funktionalen Räumen als mögliche Reaktion auf das veränderte Mobilitätsverhalten primär im Zusammenhang mit der **„Stadt-Umland-Thematik"**. Regionale Raumordnungsprogramme wie die „Vision Rheintal" werden darin vorgestellt.[154] Zielsetzungen der „Österreichischen Stadtregionspolitik" des „Österreichischen Raumentwicklungskonzepts" (ÖREK) sind insbesondere die Entwicklung neuer Formen der **Kooperation** durch die verbesserte Regelung der **Zuständigkeiten**, das Schaffen von Anreizen zu dessen Förderung sowie das **Wissensmanagement**.[155]

Der Begriff der funktionalen Räume existiert in den massgeblichen Gesetzestexten Vorarlbergs, Tirols und Salzburgs nicht. Dem Sinn dieses Begriffs am nächsten kommen **regionale und überregionale Regelungen** in den Raumordnungen der Länder, da deren Ziele sich oftmals mit denjenigen funktionaler Räume überschneiden. So sollen Siedlungsgebiete an die veränderten Umstände angepasst werden, die Entwicklung der Wirtschaft gefördert und die Verkehrsbedürfnisse gestillt werden indem die überörtliche Koordination ermöglicht und vereinfacht wird und Synergien auf diese Weise geschaffen werden.

Die **vorarlbergische Landesregierung** kann **Landesraumpläne** erlassen, sofern ein überörtliches Interesse dies erfordert.[156] Die in Verordnungsform erlassenen Regelungen können sich auf das **gesamte Landesgebiet** beziehen, nur **Teile** davon umfassen oder sich auf bestimmte **Sachbereiche**

---

148 § 27 Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 - 3 *Salzburger Raumordnungsgeset*z (ROG 2009); Braumann, Handbuch Raumordnung Salzburg, op. cit., S. 71.

149 Dazu zählen beispielsweise die Agrarbezirksbehörde, die zuständige Bergbehörde, sonstige öffentliche Dienststellen, sofern deren Interessen wesentlich berührt sind (§ 21 Abs. 2 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg)).

150 § 21 Abs. 2, 3 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

151 Lienbacher, Raumordungsrecht, op. cit., S. 505.

152 Österreichische Raumordnungskonferenz, Organisation der ÖROK, verfügbar unter http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html (24.10.2016).

153 Lienbacher, Raumordungsrecht, op. cit., S. 511.

154 C. Krajasitz, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Zusammenfassung 14. Raumordnungsbericht 2012 bis 2014, S. 15 ff., verfügbar unter http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/5.Reiter-Publikationen/Schriftenreihe_Kurzfassung/Schriftenreihe_195_Zusammenfassung_DE.pdf (31.10.2016).

155 Österreichische Raumordnungskonferenz, Für eine Österreichische Stadtregionspolitik, Agenda Stadtregion in Österreich, Empfehlungen der ÖREK-Partnerschaft «Kooperationsplattform Stadtregion», S. 5 ff., verfügbar unter http://www.piu.gv.at/page.cfm?vpath=region/neu-agenda-stadtregionen-in-oesterreich (31.10.2016).

156 § 6 Abs. 1 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

beschränken.[157] Der Entwurf des Landesraumplans ist den betroffenen Gemeinden sowie den Raumplanungsgemeinschaften, deren Interessen wesentlich berührt sind, zur Stellungnahme zu übermitteln.[158] Auch die Wirkung **räumlicher Entwicklungskonzepte** der Gemeinden können über die Gemeindegrenze hinausreichen, da sich diese Konzepte zur Region und zur übergemeindlichen Zusammenarbeit äussern und mit ihnen abgestimmt werden müssen.[159]

Im Land **Tirol** erlässt die Landesregierung **Raumordnungsprogramme** in Verordnungsform, welche Grundsätze und Ziele sowie Massnahmen für eine nachhaltige und geordnete räumliche Entwicklung vorsehen.[160] Raumordnungsprogramme können sich über das ganze Land oder nur Teile hiervon (Planungsgebiete) erstrecken.[161] Weiter verfügt das Land Tirol über einen **Raumordnungsbeirat**, welcher der Landesregierung bei der überörtlichen Raumordnung beratend zur Seite steht.[162] Im Bereich der regionalen Raumordnung hat die Landesregierung **Planungsverbände** mittels Verordnung zu schaffen. Diese sollen die Mitwirkung der Gemeinden auf überörtlicher Ebene gewährleisten.[163] Die Planungsverbände sind räumlich nach bestimmten **Kriterien wie wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen oder natürlichen Gegebenheiten** eingeteilt, was sehr an den Sinn funktionaler Räume erinnert, da versucht wird, mittels Synergien die veränderten Raumansprüche und die neuen Verhaltensweisen in Räumen an wirtschaftliche, technologische und soziale Veränderungen anzupassen.[164] Sie wirken bei der Erarbeitung von Regionalprogrammen und -plänen mit und leiten ihre Vorschläge an die Landesregierung weiter.[165]

Im **Salzburgischen** werden auf Landesebene **Landesentwicklungsprogramme** und diese ergänzende **Sachprogramme** entwickelt.[166] Das Ausarbeiten von **Regionalprogrammen** und **regionalen** Entwicklungskonzepten kann **Regionalverbänden** überlassen werden.[167]

3. Planen im Untergrund

In Österreich bestehen weder auf Bundesebene noch in den untersuchten Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg neue relevante Normen zum Planen im Untergrund. Vorschriften zur Nutzung des weniger tief gelegenen Untergrunds sind teilweise in **Baupolizei-[168] oder Baugesetzen** auffindbar. Geregelt werden unter anderem unterirdische Garagen, Vorkehrungen für Bauplatzgrenzen sowie

157 § 6 Abs. 2 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

158 § 6 Abs. 5 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

159 § 11 Abs. 1, 2, 4 *Raumplanungsgesetz Vorarlberg* (RPG Vbg).

160 Mögliche Massnahmen können beispielsweise das Freihalten von gewissen Flächen zu bestimmten Zwecken sein, insbesondere für die Landwirtschaft (§ 7 Abs. 1, Abs. 2 lit. a Z. 1 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG)).

161 § 7 Abs. 4 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

162 § 18 Abs. 1 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

163 § 23 Abs. 1 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG).

164 § 23 Abs. 2 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG); Ein Beispiel hierfür ist die gemeinsame Schaffung von sozialer Infrastruktur wie Altenheimen (§ 1 Abs. 2 lit. m *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG)); siehe: Verordnung der Landesregierung über die Bildung von Planungsverbänden Tirol; Sitte & Wohlschlägl, «Geographie und Wirtschaftskunde»-Unterricht, op. cit., S. 381.

165 § 24 Abs. 1 lit. a, b i. V. m. § 25 Abs. 1, 2 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG); Gegebenenfalls kann die Landesregierung sie dazu beauftragen, Entwürfe auszuarbeiten und das Verfahren durchzuführen (§ 25 Abs. 2 *Tiroler Raumordnungsgesetz* (TROG)).

166 § 9 und § 10 *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009).

167 Regionalprogramme werden auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesplanung überprüft und durch die Landesregierung als verbindlich erklärt. Regionale Entwicklungskonzepte sind keine verbindlichen Instrumente und werden von der Landesregierung zur Kenntnis genommen (§ 11 Abs. 4, 5 *Salzburger Raumordnungsgesetz* (ROG 2009)).

168 Das Salzburger Baupolizeigesetz nennt unterirdische Bauten explizit und erklärt diese für bewilligungspflichtig (§ 2 Abs. 1 *Salzburger Baupolizeigesetz* (BauPolG)).

Abbrucharbeiten an unterirdischen Räumen.[169] Hinsichtlich des Themenbereichs Untergrund ebenfalls von Bedeutung sind **Bebauungspläne der Aufbaustufe**, welche beispielweise die Wasser- und Energieversorgung oder die Abwasserbeseitigung aufzeigen.[170]

Das Eigentum an einem Grundstück erstreckt sich mit Vorbehalt gewisser Regelungen[171] **unbegrenzt in die Tiefe**. Wird somit ein Grundstück durch den Bau einer U-Bahn oder einer Leitung passiert, so ist grundsätzlich eine Zustimmung des Grundeigentümers zu einem **Wegerecht** (Grunddienstbarkeit) gegen Entschädigung erforderlich.[172]

---

169 § 44 *Tiroler Bauordnung* (TBO 2011); § 5 Abs. 2 lit. g *Tiroler Bauordnung* (TBO 2011); § 6 Abs. 3 lit. e *Tiroler Bauordnung* (TBO 2011); § 3 Abs. 1, 6 Abs. 3 lit. b *Tiroler Bauordnung* (TBO 2011); § 12 Abs. 5 *Vorarlberger Baugesetz* (Vbg. BauG).

170 Lienbacher, Raumordungsrecht, op. cit., S. 510.

171 Rechtliche Schranken bestehen beispielsweise durch das Mineralrohstoffgesetz. Des Weiteren zählt der Boden verfassungsrechtlich zu den Umweltgütern. Der Bodenschutz fällt in den Aufgabenbereich der Länder, welche teilweise Bodenschutzgesetze erlassen haben. Ziele dieser sind insbesondere der Erhalt der Bodenfunktionen, das Vermeiden von Bodenverdichtungen und –erosionen. Weiter verfügt Salzburg beispielsweise über Klärschlamm- und Müllkompostverordnungen zum Schutz des Bodens (H. Prisching, Die Tiefe des Grundeigentums, Recht auf Bodenschätze, Raum 2009 (73), S. 26 ff., S. 26, verfügbar unter http://www.geologie-ist-alles.at/PDFs_Raum/RAUM7309_Thema_Art2.pdf (31.10.2016)).

172 Prisching, Die Tiefe des Grundeigentums, op. cit., S. 26 ff.

IV. VERGLEICHENDE BEMERKUNGEN

1. Tabellarische Übersicht

Verwendete Abkürzungen: Abs. = Absatz, Art. = Artikel, BauGB = Baugesetzbuch (Deutschland), BauG Vbg = Baugesetz Vorarlberg (Österreich), BauNVO = Baunutzungsverordnung (Deutschland), BRO = *Basisregistratie Ondergrond* (Niederlande), CC = *Codice civile* (Italien), Const = *Constituzione* (Italien), CU = *Code de l'urbanisme* (Frankreich), IntMinV 1444 = *Decreto interministeriale* 02.04.1968, n. 1444 (Italien), min. = mindestens, ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz (Österreich), ROG Sbg = Raumordnungsgesetz Salzburg (Österreich), RPG Vbg = Raumplanungsgesetz Vorarlberg (Österreich), Sbg = Salzburg (Österreich), SO = *Structuurvisie Ondergrond* (Niederlande), T = Tirol (Österreich), TROG = Tiroler Raumordnungsgesetz (Österreich), TUE = *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di edilizia* (Italien), Vbg = Vorarlberg (Österreich), Wabo = *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Niederlande), Wro = *Wet ruimtelijke ordening* (Niederlande), z.B. = zum Beispiel

1.1. Bauen ausserhalb der Bauzonen, Fokus auf Landwirtschaftsgebiete

1.1.1. Besondere Regelungen für das Bauen in Landwirtschaftsgebieten

Deutschland	**Frankreich**	**Italien**	**Niederlande**	**Österreich**
Bauen im Aussenbereich, § 35 BauGB, kann nur durch Bundesgesetzgeber geändert werden **Voraussetzungen für Bauen im Aussenbereich, Abs. 1** - eines der aufgelisteten Bauvorhaben - öffentliche Belange stehen nicht entgegen; wenn Vorhaben nicht aufgelistet:	**Landwirtschaftszone, Art. R 151-22 CU** - Bereiche der Gemeinde, die zu agronomischen, biologischen, bodenwirtschaftlichen Zwecken geschützt werden - Genehmigung im Rahmen des lokalen Städtebauplans, Art. L 111-3 CU	**Lediglich Gesetz von 1942, das nicht aktualisiert und an neue Gegebenheiten angepasst wurde** **IntMinV 1444** - Zone E umfasst alle landwirtschaftlichen Gebiete - Gebiete müssen nicht tatsächlich für Landwirtschaft genutzt werden oder auch nur dazu geeignet sein	**Keine einheitliche Regelung** **Wro** - regelt Grundzüge des Raumplanungsrechts - definiert weder landwirtschaftliche Zonen noch mögliche Bebauung solcher Zonen - lässt Staats-, Regional-, Kommunalebene viel Gestaltungsfreiraum	**Regelungen auf Landesebene in Landesraumordnungen** **Vbg, T, Sbg verfügen alle über Regelungen zum Bauen in Landwirtschaftsgebieten** - Bauen in Landwirtschaftsgebieten nur ausnahmsweise zulässig - Förderung dieses Verbots durch Verdichtung der

öffentliche Belange sind nicht beeinträchtigt, Abs. 2 - ausreichende Erschliessung gesichert		- eigentlicher Zweck ist Begrenzung/ genauere Auswahl der bebaubaren Flächen - Zone E hat eher instrumentellen Zweck **Kompetenz für Raumplanung verteilt sich auf Staat und Regionen, Art. 117 Const** - Staat zwar zuständig für Rahmenvorgaben, jedoch existiert faktisch kein entsprechendes Gesetz - Regionen gestalten Rahmen aus, manche machen Angaben zu in Zone E zulässigen Gebäuden in Regionalgesetzen, andere in Regionalplänen, Vorgaben unterscheiden sich stark von Region zu Region - Gemeinden nehmen eigentliche Raumplanung vor - Regionen kontrollieren und genehmigen Bebauungsplan **Ausweisen von Unterzonen innerhalb der Zone E möglich**, jedoch muss grundsätzlicher Charakter	- Gebietskörperschaft kann seine Raumplanungspolitik festlegen - Gemeinden erstellen Flächennutzungsplan nach eigenen Regeln, Staat und Regionen sind dazu ebenfalls berechtigt, Art. 3.1 - Flächennutzungsplan kann unter Erfordernis einer Umweltgenehmigung gestellt werden, Art. 3.1 **Wabo** - Bodennutzung nur mit Umweltgenehmigung erlaubt, Art. 2.1 - Gemeinde ist hierfür zuständige Behörde, Art. 2.4	Besiedelung in Bauzonen, verstärkte Nutzung leerstehenden Wohnraums

		einer Zone E erhalten bleiben		

1.1.2. Zulässige Neubauten in Landwirtschaftsgebieten

Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich
Zulässige landwirtschaftliche Bauten, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und Erschliessung gesichert, § 35 Abs. 1 BauGB - land-/ forstwirtschaftlicher Betrieb - Bauten für gartenbauliche Erzeugung - Bauten für energetische Nutzung von Biomasse **Zulässige nichtlandwirtschaftliche Bauten, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und Erschliessung gesichert, § 35 Abs. 1 BauGB** - Bauten für öffentliche Versorgung - Bauten mit besonderen Anforderungen - Bauten für Wind-/ Wasserenergie	**Zulässige Bauten in Landwirtschaftsgebieten, Art. L. 151-11 bis 13, R. 151-23 CU** - Bauten/ Installationen für landwirtschaftliche Nutzung/ Lagerung/ Instandhaltung - Bauten/ Installationen für kollektive Einrichtungen, sofern nicht inkompatibel mit landwirtschaftlicher Nutzung - Nutzungsänderung landwirtschaftlicher Bauten, sofern nicht landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigt - ausnahmsweise: Bauten/ Stellplätze/ Mietparzellen für Familien für Fahrende	**Zulässige Bauten in Zone E** - landwirtschaftliche Bauten - andere Bauten, wenn sie der landwirtschaftlichen Nutzung des Bereichs dienen, was auch den Agrotourismus erfasst - Zone E ist heute eher „multifunktionelle Zone“, Vorgaben sind nicht sehr streng **Keine landesweite Regelung, Gemeinden definieren Vorgaben selbst**	**Keine landesweite Regelung, Gemeinden definieren Vorgaben selbst**	**Tirol, zulässige Bauten, § 41 TROG** - ortsüblicher Städel zur Lagerung landwirtschaftlicher Produkte/ Betriebsmittel - Jagd-/ Fischereihütte - Kapelle - Aussichtsplattform - Brücke - Verbauung gegen Naturgefahren - Spielplatz **Tirol, Umwidmung, § 44 TROG** - Umwidmung notwendig, wenn Nutzfläche grösser als $20m^2$ - Umwidmung zulässig, wenn sie Verbesserung der Agrarstruktur dient **Vorarlberg, zulässige Bauten** - Gebäude/ Anlagen/ Wohnräume, die für

- Bauten für Kernenergie zu friedlichen Zwecken - Bauten für solare Strahlungsenergie **Andere Bauten zulässig, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind und Erschliessung gesichert, § 35 Abs. 2 BauGB**				landwirtschaftliche Nutzung notwendig, § 18 BauG Vbg - Bauten für landwirtschaftliches Nebengewerbe/ häusliche Nebenbeschäftigung - andere Bauten im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen möglich **Salzburg, zulässige Bauten, § 48 ROG Sbg** - landwirtschaftliche Bauten, wenn Betrieb bereits vorher bestanden hat und gemäss bestehender Agrarstruktur erforderlich ist - Wohn-/ Wirtschaftsgebäude für Hofstelle - Bauten für Nebengewerbe der Landwirtschaft - betriebszugehörige bauliche Massnahmen zur Privatzimmervermietung

1.1.3. Umgang mit vorbestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten im Landwirtschaftsgebiet

Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich
Bestimmte Bauten auch dann zulässig, obwohl bestimmte öffentliche Belange betroffen sind, § 35 Abs. 4 BauGB **Betroffene bereits bestehende Bauten:** - Nutzungsänderung eines Gebäudes, das bisher land-/ forstwirtschaftlichem Betrieb diente - Nutzungsänderung von Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, wenn zweckmässige Verwendung - Erweiterung eines Wohngebäudes auf bis zu zwei Wohnungen - Verhältnismässige Erweiterung eines zulässigen gewerblichen Betriebs **Nicht zu berücksichtigende öffentliche Belange:**	**Vorbestehende Wohngebäude, Art. L. 151-12 CU** - Erweiterungen/ Anbauten zulässig - sofern landwirtschaftliche Aktivitäten/ landschaftliche Eigenart nicht beeinträchtigt wird **Ausnahmsweise durch Ausweisung einer Unterzone möglich:** Bauten/ Stellplätze/ Mietparzellen für Familien für Fahrende, Art. L. 151-13 CU	**Regionen sollen in Regionalgesetzen regeln, welche baulichen/ Nutzungsänderungen genehmigungspflichtig sind, Art. 10 TUE** **Zu beachtende Nutzungsänderung liegt vor, wenn Übergang von einer zu anderer der folgenden Nutzungen, Art. 23*ter* TUE** - Wohnung - Unterkunft für Touristen - Produktion/ Verwaltung - Betrieb - Landwirtschaft **Bei Verstoss gegen Baugenehmigung wird Gebäude(teil) gemäss Rechtsprechung abgerissen**	**Keine landesweite Regelung, Gemeinden legen Vorschriften selbst im Bebauungsplan fest**	**Tirol, § 42 TROG** - Umbau vorbestehender nichtlandwirtschaftlicher Bauten gestattet, wenn Baumassevorschriften beachtet werden - auch Veränderung baulicher Anlagen gestattet, wenn keine wesentliche Erweiterung vorgenommen wird - Nutzungsänderung Betrieb-Wohnung oder Wohnung-Betrieb nicht zulässig **Tirol, Wohnraum zur Vermietung** - Errichtung zur Vermietung von Zimmern laut Rechtsprechung eingeschränkt zulässig - selbständige Ferienwohnsitze nicht zulässig, da sonst Umgehung der Vorschriften **Salzburg, § 46 ROG Sbg**

- Widerspruch zu Flächennutzungs-/ Landschaftsplan - Eigenart der Landschaft - Splittersiedlung **Bei Verstoss gegen Bebauungsplan/ Gesetz kann Bauaufsichtsbehörde erforderliche Massnahmen treffen**, z.B. Anpassungen fordern, Nutzung untersagen, Abriss anordnen				- bei nichtlandwirtschaftlichen Bauten untergeordneter Bedeutung: möglich, wenn zur Nutzung der bereits bestehenden Bauten erforderlich und nicht zu Wohnzwecken verwendet - besonderer Grund erforderlich, Standort geeignet, Geschossfläche begrenzt, räumliches Entwicklungskonzept beachtet, keine Zweitwohnung/ Handelsgross-/ Beherbergungsgrossbetriebe - Lücke zwischen min. 3 nichtlandwirtschaftlichen Bauten, die Einheit bilden, darf bebaut werden, § 40 ROG Sbg **Keine ausdrücklichen Regelungen in Vorarlberg**

1.1.4. Ausweisung der Landwirtschaftsgebiete

Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich
BauGB/ BauNVO geben Rahmenbedingungen vor, welche Art der Bebauung in welcher Zone erlaubt ist, Gemeinden legen in Bebauungsplan fest, wo sich welche Zone befindet, § 1 BauGB	**Gemeinden legen in Bebauungsplan fest, wo sich welche Zone befindet** - Verfahren wird von Präsident der öffentlichen Einrichtung zur interkommunalen Kooperation oder von Bürgermeister geleitet - müssen Vorgaben der nachhaltigen Raumplanung und allgemeine Ziele der Raumplanung beachten, Art. L. 151-8 CU - in diesem Rahmen haben Gemeinden dann Ermessensspielraum	**Gemeinden legen in Bebauungsplan fest, wo sich welche Zone befindet**	**Gemeinden erstellen Bebauungsplan und legen dort auch Vorgaben für einzelne Zonen fest** - Regionen/ Staat können bei überkommunalen Interessen intervenieren - Regionen/ Staat können eigene Raumpläne für regionale/ überregionale Planung erstellen und darin Vorgaben für Gemeinden vorsehen, Art. 4.1 *et seq*. Wro	**Allgemein** - Gemeindevertretungen beschliessen Flächenwidmungsplan - Landesregierung genehmigt Plan - untergeordnete Gemeinwesen dürfen nicht von Flächenwidmungsplan abweichen **Vorarlberg** - Ausweisung als Landwirtschaftsgebiet muss zweckmässig und erforderlich sein, § 18 RPG Vbg - Bundes-/ Landesraumplanung muss beachtet werden (§ 12 RPG Vbg), überörtliche Freiflächen dürfen nicht von Gemeinden als Bauflächen gewidmet werden **Tirol**

				- Landesregierung kann Raumordnungsprogramm erlassen, welches für Gemeinden bindend ist, § 7 TROG - keine konkreten Kriterien zur Zonenbezeichnung **Salzburg**, Flächenwidmungsplan muss bestehende Strukturverhältnisse, Baulandeignung, Abstimmungsgebot berücksichtigen

1.2. Funktionale Räume

Deutschland	**Frankreich**	**Italien**	**Niederlande**	**Österreich**
Begriff „**funktionaler Raum**“ existiert nicht, teilweise wird „**Verflechtungsbereich**“ verwendet, jedoch nicht im Gesetz **Gemeindliches Abstimmungsgebot, § 2 BauGB** - benachbarte Gemeinden müssen Bauleitpläne aufeinander abstimmen - Gemeinde muss benachbarte Gemeinde über Entwurf informieren - Stellungnahme innerhalb eines Monats möglich **Im Zusammenhang bebauter Ortsteil, § 34 BauGB** - Bauen ausserhalb des Bebauungsplans, aber innerhalb im Zusammenhang bebautem Ortsteil möglich	**Begriff „funktionaler Raum“ oder vergleichbares scheinen nicht zu existieren**	**Begriff „funktionaler Raum“ oder vergleichbares scheinen nicht zu existieren**	**Begriff „funktionaler Raum“ oder vergleichbares scheinen nicht zu existieren** **Gemeinden/ Regionen können Nachbargemeinden/ -regionen bei Erstellung ihrer Raumplanung konsultieren**, Art. 2.1 *et seq*. Wro	**Begriff „funktionaler Raum“ oder vergleichbares scheinen nicht zu existieren** **Koordinationsplattform ÖROK auf Bundesebene** - Ziel: raumplanerische Interessen/ Ideen von Bund/ Land/ Stadt/ Gemeinde aufeinander abstimmen, kompetenzrechtlicher Zersplitterung entgegenwirken Raumordnungen der Länder sehen **überörtliche Koordination** vor **Tirol** **-** Raumordnungsbeirat, der Landesregierung bei überörtlicher Raumplanung berät, § 18 TROG - Planungsverbände, die Mitwirkung der Gemeinden auf überörtlicher Ebene gewährleisten, eingeteilt

- Voraussetzung: keine schädlichen Einwirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche eigener oder benachbarter Gemeinde **Vereinzelte regionale Programme** zur gemeinsamen Raumplanung, besonders Städte und ihr Umkreis, keine einheitliche Regelung				nach Wirtschaft, Kultur, Soziales, Natur, § 23 TROG

1.3. Planen im Untergrund

Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich
Keine Neuerungen seit SIR-Gutachten 14-019 Umfassende **neue Studie** online verfügbar	**Neue Nummerierung und leichte Modifikation, Art. R. 151-34 CU: für Zonen U, AU, A, N sollen grafische Dokumente aufzeigen** - wenn Bauten/ Installationen mit Bezug zum Untergrund aus bestimmten Gründen besondere Voraussetzungen erfüllen müssen - Schutzgebiete in Boden/ Untergrund, in denen Bauten/ Installationen zur Erschliessung der Bodenschätze erforderlich sind - Parzellen, die für Ausstattung/ Installation in öffentlichem Interesse reserviert sind	**Allgemeiner Bebauungsplan für den Untergrund für gemeinsame Raumplanung im Untergrund für** - Kreishauptstädte - Gemeinden mit über 30'000 Einwohnern - Gemeinden mit besonderer touristischer Bedeutung **Eigentum erstreckt sich auch in die Tiefe, Art. 840 CC, jedoch beschränkt durch** - Vorschriften über Minen/ Steinbruch/ Moor/ Antiquitäten/ Kunst/ Kultur/ hydraulische Einrichtungen/ Wasser/ Schifffahrt - kann sich Vorhaben nicht entgegenstellen, die in Tiefe stattfinden, an welcher Eigentümer kein Interesse hat	**Neues Register für Daten mit Bezug zum Untergrund (BRO) vom Parlament angenommen,** Datum des Inkrafttretens noch nicht bekannt Parlament berät weiterhin über nationale **Strategie zur nachhaltigen Nutzung des Untergrunds (SO)**	**Keine relevanten Vorschriften zum Planen im Untergrund** **Nutzung weniger tief gelegenen Untergrunds** - teilweise in Baupolizei-/ Baugesetzen geregelt - betrifft z.B. unterirdische Garagen, Bauplatzgrenzen, Abbrucharbeiten an unterirdischen Räumen - Bebauungspläne der Aufbaustufe zeigen Wasser-/ Energieversorgung/ Abwasserbeseitigung auf **Eigentum erstreckt sich auch in die Tiefe**

2. Bemerkungen

Im Vergleich der fünf hier untersuchten Rechtsordnungen, nämlich **Deutschland**, **Frankreich**, **Italien**, **Niederlande** und **Österreich**, fällt auf, dass es in **Italien** und den **Niederlanden** nahezu keine landesweiten Regelungen zur Raumplanung gibt. In diesen beiden Staaten verfügen die Gemeinden über einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Raumplanung, da es ihnen nicht nur wie in den anderen drei Staaten freisteht, selbst festzulegen, wo sich welche Zone in ihrem Gebiet befinden soll. Darüber hinaus können sie zudem wählen, welche Bebauung in welcher Zone gestattet sein soll. Die Rechtsordnungen **Deutschlands**, **Frankreichs** und **Österreichs** hingegen geben den Gemeinden einen rechtlichen Rahmen vor, innerhalb welchem die Gemeinden ihre jeweiligen Bebauungspläne gestalten können. Während in Deutschland und Frankreich national gültige Gesetze diesen Rahmen festlegen, obliegt dies in **Österreich** den jeweiligen Bundesländern. In der vorliegenden Studie befasst sich das Gutachten zum österreichischen Recht daher mit den Landesgesetzen in **Salzburg**, **Tirol** und **Vorarlberg**.

Gemein ist den jeweiligen Rechtsordnungen, dass ausserhalb der Bauzonen nur begrenzt gebaut werden darf. **Frankreich** und Teile **Österreichs** sehen für diesen Bereich auch eine eigenständige Landwirtschaftszone vor, welche beispielsweise in Frankreich zu agronomischen, biologischen oder bodenwirtschaftlichen Zwecken geschützt wird. Der **deutsche** Aussenbereich und das **tiroler** Freiland hingegen können sowohl landwirtschaftlichen als auch nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienen. Auch in **Italien** entwickelt sich die sogenannte Zone E mehr und mehr zu einer multifunktionellen Zone, was sich bereits daraus ergibt, dass die Gebiete in der Zone E nicht notgedrungen zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden oder auch nur geeignet sein müssen.

Entsprechend der jeweiligen Bezeichnung explizit als Landwirtschaftszone sind in **Frankreich**, **Vorarlberg** und **Salzburg** lediglich solche Bauten gestattet, die landwirtschaftlichen Zwecken dienen oder damit in Verbindung stehen, was jedoch auch Wohngebäude umfassen kann. Frankreich macht zudem eine Ausnahme für Stellplätze und andere Einrichtungen für Fahrende, welche im Einzelfall in der Landwirtschaftszone genehmigt werden können. Auch **Italien** fordert grundsätzlich, dass Bauten in der Zone E der landwirtschaftlichen Nutzung dienen müssen, wobei dies weit ausgelegt wird. **Deutschland** und **Tirol** gestatten auch andere Bauten, jedoch verfügen beide Rechtsordnungen über Kataloge, welche Bauvorhaben erlaubt sind. Hierbei ist die deutsche Regelung jedoch etwas weiter, lässt sie im Einzelfall auch andere, nicht ausdrücklich genannte Bauten zu, sofern keine öffentlichen Belange beeinträchtigt sind.

Zum Umgang mit bereits bestehenden Gebäuden innerhalb von Zonen, die unter anderem der Landwirtschaft dienen, lässt sich sagen, dass **alle untersuchten Rechtsordnungen** in gewissem Masse Nutzungsänderungen oder Anbauten gestatten. Jedoch dürfen sowohl die Nutzungsänderungen als auch die An- oder Umbauten nicht erheblich sein. Als Grenze kann jeweils die Umgehung der bestehenden Vorschriften über die jeweilige Zone angesehen werden. Zumindest in **Italien** und **Deutschland** kann die jeweils zuständige Baubehörde gegenüber Eigentümern von Bauten, die nicht mehr dem ursprünglich genehmigten Vorhaben entsprechen, die geeigneten Massnahmen bis zur Abrissverfügung treffen.

Den Begriff der „funktionalen Räume“ scheinen die **fünf untersuchten Rechtsordnungen** nach unserer Recherche nicht zu kennen. Auf rechtlicher Ebene lassen sich in **Deutschland**, den **Niederlanden** und **Österreich** vereinzelte Vorschriften finden, die eine Raumplanung mit Blick über die Grenzen der eigenen Kommune erlauben oder sogar fordern. Die **Niederlande** fallen hier in die erste Kategorie, indem sie es den Gemeinden und Regionen gestatten, ihre Nachbargemeinden und Nachbarregionen bei Erstellung ihrer Raumpläne zu konsultieren. **Deutschland** hingegen verpflichtet die Gemeinden, ihre Bauleitpläne mit denjenigen ihrer Nachbargemeinden abzustimmen. Hierfür müssen die

Gemeinden ihren Nachbarn den Entwurf des neuen Bauleitplanes zur Verfügung stellen und ihnen damit die Möglichkeit zur Stellungnahme geben. In Österreich verfügt lediglich **Tirol** von den drei untersuchten Bundesländern über interessante Vorschriften. So gibt es dort einen Raumordnungsbeirat, welcher die Landesregierung bei ihrer überörtlichen Raumplanung berät. Zudem existieren Planungsverbände, welche zum einen die Mitwirkung der Gemeinden auf überörtlicher Ebene gewährleisten sollen, und zum anderen mit ihren Bereichen Wirtschaft, Kultur, Soziales und Natur mit funktionalen Räumen vergleichbare Faktoren berücksichtigen. Auf nicht-juristischer Ebene existiert in Österreich ausserdem die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), deren Ziel es ist, raumplanerische Interessen und Vorstellungen von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dadurch soll der kompetenzrechtlichen Zersplitterung im Bereich der Raumplanung entgegengewirkt werden.

Im Hinblick auf das Planen im Untergrund hat unsere Recherche in **Deutschland** und **Österreich** keine relevanten Vorschriften ergeben, beziehungsweise in Deutschland keine Änderungen seit Erstellung des SIR-Gutachtens 14-019. In Frankreich und den Niederlanden hat es kleine Neuerungen seit Erstellen des genannten Gutachtens gegeben. So wurde in **Frankreich** der *Code de l'urbanisme* umstrukturiert, wodurch die Vorschrift, aufgrund welcher für bestimmte Zonen grafische Dokumente besondere Bauten oder Installationen mit Bezug zum Untergrund aufzeigen sollen, leicht modifiziert wurde. Zudem hat die Vorschrift eine neue Nummerierung erhalten. Das **niederländische** Parlament hat ein neues Register für Daten mit Bezug zum Untergrund beschlossen, jedoch steht das Datum des Inkrafttretens noch nicht fest. In Italien, welches in dem genannten Gutachten nicht behandelt worden war, existiert seit 1999 ein allgemeiner Bebauungsplan für den Untergrund, welcher eine gemeinsame Raumplanung im Untergrund ermöglichen soll. An diesem beteiligen sich die Kreishauptstädte, Gemeinden mit über 30'000 Einwohnern sowie Gemeinden mit besonderer touristischer Bedeutung.

SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG

Prof. Dr. Christina Schmid
Direktorin

Dr. Johanna Fournier
Referentin

Projektleitung	Dr. Johanna Fournier, LLM *Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen*
Deutschland	Dr. Johanna Fournier, LLM *Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen*
Frankreich	Lucile Renaud-Solari *Praktikantin* Stéphanie De Dycker, LLM *Referentin für französischsprachige Rechtsordnungen*
Italien	Irene Maccagnani *Praktikantin* Dr. Ilaria Pretelli *Referentin für italienisches Recht*

Niederlande	Stéphanie de Dycker, LLM *Referentin für französischsprachige Rechtsordnungen*
Österreich	Lisa Maria Schnyder *Praktikantin*
	Dr. Johanna Fournier, LLM *Referentin für deutschsprachige Rechtsordnungen*