

GROSSER RAT

Dezembersession 2022

Anfrage Luzio betreffend Entschädigung auszuscheidender Bauflächen in Folge der Raumplanungsrevision

In Folge der nationalen Abstimmung des 3. März 2013 bezüglich Revision des Raumplanungsgesetzes hat der Bundesrat dieses Gesetz am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Seither ist einige Zeit vergangen und vielen Bündner Gemeinden und Grundeigentümern ist erst viel später bewusst geworden, was dieses Gesetz alles für Auswirkungen hat.

In Graubünden haben fast 70 Gemeinden geschätzte 100 Hektaren Bauland auszunutzen. Gehen wir von einem durchschnittlichen Quadratmeterpreis von 200 Franken aus, so haben wir einen Verlust von 200 Millionen Franken.

Liegt tatsächlich eine Auszonung vor, muss diese rechtlich zudem als materielle Enteignung qualifiziert werden, damit ein Entschädigungsanspruch besteht. Eine materielle Enteignung ist dann gegeben, wenn der bisherige oder der zukünftige Gebrauch des Grundstückes besonders stark eingeschränkt ist. Dies trifft nur auf die wenigsten auszunutzen Bauparzellen zu und somit kann schon jetzt gesagt werden, dass die meisten zukünftigen enteigneten Grundeigentümer keine Entschädigung kriegen werden.

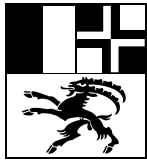
Der Umstand, dass ein grosser Teil der bald zu enteignenden Grundeigentümer sich dessen wohl nicht bewusst ist, da stets beschwichtigt wurde und auf eine etwaige Entschädigung hingewiesen wird, ist nicht befriedigend und irreführend.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen gelangen die Unterzeichnenden mit folgenden Fragen an die Regierung:

1. Wie schätzt die Regierung ein, wie gross der Anteil der zu enteignenden Grundeigentümer ist, die keine Entschädigung erhalten werden?
2. Wie und wann gedenkt die Regierung diesen Umstand dieser hoch emotionalen Angelegenheit offen zu kommunizieren?

Chur, 7. Dezember 2022

Luzio, Bergamin, Saratz Cazin, Altmann, Beeli, Berther, Berweger, Brandenburger, Bundi, Cahenzli (Trin Mulin), Censi, Claus, Collenberg, Cramer, Danuser (Chur), Della Cà, Derungs, Epp, Furger, Gansner, Hartmann, Hohl, Holzinger-Loretz, Hug, Jochum, Kasper, Kienz, Koch, Kocher, Kuoni, Lamprecht, Loi, Mani, Menghini-Inauen, Michael (Donat), Natter, Pfäffli, Righetti, Rodigari, Rüegg, Schutz, Sgier, Spagnolatti, Stiffler, Thür-Suter, Tomaschett, Ulber, Wieland



Sitzung vom

13. Februar 2023

Mitgeteilt den

16. Februar 2023

Protokoll Nr.

103/2023

Anfrage Luzio

betreffend Entschädigung auszuscheidender Bauflächen in Folge der Raumplanungsrevision

Antwort der Regierung

Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) bestätigt den bereits in Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) festgelegten Grundsatz, dass das Gemeinwesen volle Entschädigung schuldet, wenn eine von ihm gesetzte planerische Massnahme zu einer Eigentumsbeschränkung führt, die einer Enteignung gleichkommt. Damit hat der Gesetzgeber einen einheitlichen bundesrechtlichen Begriff der materiellen Enteignung geschaffen, weshalb kein Raum mehr für abweichendes kantonales Entschädigungsrecht besteht. Den Kantonen ist es namentlich verwehrt, den Begriff der materiellen Enteignung grosszügiger zu fassen oder höhere Entschädigungen vorzusehen als das Bundesrecht bzw. die bundesgerichtliche Rechtsprechung es tut (vgl. Riva, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger et al. [Hrsg.], 2016, N 133 zu Art. 5; Urteil des BGer 1A.104/2000, E. 5 m.w.H.). Dementsprechend geht bereits aus der Botschaft zur ersten Etappe der Revision des RPG (RPG 1) hervor, dass infolge Auszonungen allfällige Entschädigungsforderungen *aus materieller Enteignung* entstehen können (BBI 2010 1079). Noch deutlicher wurde dies dann in der Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100) im Jahr 2018 ausgedrückt, wonach "es seitens ausgezoner Grundeigentümerinnen resp. Grundeigentümer [...] keine Entschädigungsansprüche unterhalb der Schwelle der materiellen Enteignung gibt" (Heft Nr. 5/2018-2019, S. 397). Anhang 5 der Botschaft enthält zudem ein Merkblatt zur Entschädigungspflicht bei Auszonungen (materielle Enteignung). Diese Hinweise wurde in der parlamentarischen Beratung vom 24. und 25. Oktober 2018 wiederholt aufgegriffen; bereits in der Eintretensdebatte wurde festgestellt, dass "Auszonungen, die die Kriterien der materiellen Enteignung erfüllen, entschädigt werden, alle anderen nicht" (Votum Jochum, Grossratsprotokoll Oktober 2018, S. 386). Die hohen Hürden für eine materielle Enteignung und die Warnung vor falschen Erwartungen wurden deutlich benannt (vgl. Votum Hug, Grossratsprotokoll Oktober 2018,

S. 436). Die Mitglieder des Grossen Rates und die interessierte Öffentlichkeit waren demnach über die Rechtslage informiert.

Die Beurteilung, ob eine Planungsmassnahme zu einer Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung führt, erfolgt anhand verschiedener, von der Rechtsprechung entwickelter Kriterien. Dabei sind insbesondere folgende drei Punkte zentral: a) der Erschliessungsgrad des auszuzonenden Grundstücks (Baureife): je höher der Erschliessungsgrad ist, desto eher bejaht die Rechtsprechung eine materielle Enteignung; b) die Bundesrechtskonformität des geltenden Zonenplans: die vorbestehende Berechtigung zum Bauen kann nur dort als wesentliche Eigentumsbefugnis gewertet werden, wo sie auf einer mit dem RPG übereinstimmenden Nutzungsplanung beruht; c) die Hortungsdauer: je länger eine Grundeigentümerin resp. ein Grundeigentümer eingezontes Land hortet, desto eher wird eine materielle Enteignung verneint, zumal nach Ablauf einer Planungsperiode jeder mit einer Überprüfung des Zonenplans rechnen muss.

Die genannten Kriterien sind aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall zu prüfen. Sie lassen daher keine allgemeingültigen Rückschlüsse auf zukünftige Fälle zu. Es kann also nicht generell festgestellt werden, wann eine Auszonung zu einer Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung führt. Die Zuständigkeit für die Beurteilung der materiellen Enteignung liegt im Übrigen bei den Enteignungskommissionen resp. den Gerichten (Art. 98 Abs. 4 KRG).

Zu Frage 1: Wie ausgeführt, lassen sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die eine Entschädigung erhalten, erst im konkreten Einzelfall durch die Enteignungskommissionen resp. die Gerichte bestimmen. Die Regierung kann diesbezüglich keine Prognose abgeben.

Zu Frage 2: Die vorgenannten Materialien zur Revision des KRG im Jahr 2018 (Botschaft, Grossratsprotokoll) sind öffentlich einsehbar. Die Gemeinden wurden umfassend informiert und sind in der Lage, allfällig betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Rahmen konkreter Ortsplanungen detailliert zu orientieren. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass die Information der interessierten Öffentlichkeit ausreichend erfolgt ist und sieht deshalb keine Notwendigkeit für eine erneute Kommunikation durch den Kanton.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

CUSSEGL GROND

Sessiun da december 2022

Dumonda Luzio concernent l'indemnisaziun per la dezonaziun da surfatschas da construcziun pervia da la revisiun da la planisaziun dal territori

Suenter la votaziun federala dals 3 da mars 2013 davart la revisiun da la Lescha federala davart la planisaziun dal territori ha il Cussegl federal mess en vigur questa revisiun per il 1. da matg 2014. Dapi lura è passà in tschert temp. Numerusas vischnancas sco er proprietarias e proprietaris da bains immobigliars èn daventads pir bler pli tard conscients da las consequenzas da questa lescha.

En il Grischun ston bunamain 70 vischnancas dezonar circa 100 hectaras terren da construcziun. Sche nus quintain cun in pretsch dad en media 200 francs per meter quadrat, resulta ina perdita da 200 milliuns francs.

En cas ch'i sa tracta effectivamain d'ina dezonaziun, sto ella plinavant vegnir qualifitgada giuridicamain sco expropriaziun materiala per constituir il dretg da survegnir ina indemnisaziun. In'expropriaziun materiala è dada, sche l'utilisaziun vertenta u futura dal bain immobigliar è restenschiada fermamain. Quai vala mo per las pli paucas parcelas da construcziun che ston vegnir dezonadas. Ins po pia dir gia oz, che la gronda part da las proprietarias e dals proprietaris che vegnan expropriads en l'avegnir, na survegnan nagina indemnisaziun.

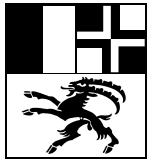
Il fatg ch'in grond dumber da las proprietarias e dals proprietaris che ston bainbaud vegnir expropriads, n'è betg conscient da quai, perquai ch'ins ha adina quietà e renvià ad in'eventuala indemnisaziun, na cuntenta betg e maina en error.

Sut quest aspect sa drizzan las sutsegnadras ed ils sutsegnaders cun las suandantas dumondas a la Regenza:

1. Quant gronda è – tenor la stimaziun da la Regenza – la cumpart da las proprietarias e dals proprietaris dals bains immobigliars che ston vegnir expropriads e che na survegnan nagina indemnisaziun?
2. Co e cura pensa la Regenza da communitgar avertamain quest fatg fitg emoziunal?

Cuira, ils 7 da december 2022

Luzio, Bergamin, Saratz Cazin, Altmann, Beeli, Berther, Berweger, Brandenburger, Bundi, Cahenzli (Trin Mulin), Censi, Claus, Collenberg, Crameri, Danuser (Cuira), Della Cà, Derungs, Epp, Furger, Gansner, Hartmann, Hohl, Holzinger-Loretz, Hug, Jochum, Kasper, Kienz, Koch, Kocher, Kuoni, Lamprecht, Loi, Mani, Menghini-Inauen, Michael (Donat), Natter, Pfäffli, Righetti, Rodigari, Rüegg, Schutz, Sgier, Spagnolatti, Stiffler, Thür-Suter, Tomaschett, Ulber, Wieland



Sesida dals

13 da favrer 2023

Communitgà ils

16 da favrer 2023

Protocol nr.

103/2023

Dumonda Luzio

concernent l'indemnissaziun per la dezonaziun da surfatschas da construcziun pervia
da la revisiun da la planisaziun dal territori

Resposta da la Regenza

L'art. 5 al. 2 da la Lescha federala davart la planisaziun dal territori (LPT; CS 700) conferma il princip ch'è vegnì fixà gia en l'art. 26 al. 2 da la Constituziun federala (CS 101), numnadamain ch'ina instituziun publica sto indemnisar cumplainamain ina restricziun da la proprietad equivalenta ad in'expropriaziun, ch'ella chaschuna cun prender ina mesira planisatorica. Il legislatur ha pia stgaffì ina noziun unitara da l'expropriaziun materiala en il dretg federal, uschia ch'il chantun n'ha pli naginas libertads per disposiziuns d'indemnissaziun chantunalas divergentas. Particularmain èsi scumandà als chantuns da formular la noziun da l'expropriaziun materiala en moda pli generusa u da prevair indemnissaziuns pli autas che quai ch'il dretg federal resp. la giurisdicziun dal Tribunal federal prevesa (cf. Riva, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger ed auters [editurs], 2016, N 133 tar l'art. 5; sentenza dal Tribunal federal 1A.104/2000, consideraziun 5 cun ulteriuras infurmaziuns). Correspondentamain resorti gia da la missiva tar l'emprima etappa da la revisiun da la LPT (LPT 1), ch'i pon resultar – en cas da dezonaziuns – eventualas pretensiuns d'indemnissaziun *pervia da l'expropriaziun materiala* (Fegl uffizial federal 2010 1079). En la missiva tar la revisiun da la Lescha davart la planisaziun dal territori per il chantun Grischun (LPTGR; DG 801.100) da l'onn 2018 è quai alura vegnì exprimì anc pli cleramain, numnadamain «ch'i na dat [...] nagins dretgs d'indemnissaziun sut il nivel da l'expropriaziun materiala da vart da las proprietarias e dals proprietaris da bains immobigliars dezonads» (carnet nr. 5/2018-2019, p. 397). L'aggiunta 5 da la missiva cuntegna ultra da quai in feagl d'infurmaziun concernent l'obligaziun d'indemnissaziun en cas da dezonaziuns (expropriaziun materiala). Questas infurmaziuns èn vegnidas discutadas pliras giadas durant las debattas parlamentaras dals 24 e 25 d'october 2018. Gia en la debatta d'entrada èsi vegnì constatà che «dezonaziuns che adem-pleschan ils criteris da l'expropriaziun materiala vegnan indemnissadas, tut las autras betg» (votum Jochum, protocol dal Cussegl grond da l'october 2018, p. 386). Ils criteris rigurus per in'expropriaziun materiala e l'avertiment da faussas aspectativas

èn vegnids numnads cleramain (cf. votum Hug, protocol dal Cussegl grond da l'october 2018, p. 436). Las commembras ed ils commembers dal Cussegl grond ed il public interessà eran pia infurmads davart la situaziun giuridica.

La dumonda, schebain ina mesira planisatorica chaschuna in'obligaziun d'indemnizaziun pervia da l'expropriaziun materiala, vegn giuditgada a maun da differents criteris ch'èn vegnids sviluppads da la giurisdicziun. Centrals en quest connex èn en spezial ils trais suandants puncts: a) il grad d'avertura da la parcella che duai vegnir dezonada (madiranza da construcziun): pli grond ch'il grad d'avertura è, e plitgunsch che la giurisdicziun affirmescha in'expropriaziun materiala; b) la confurmitad dal plan da zonas vertent cun il dretg federal: l'autorisaziun da bajegiar preexistenta po vegnir validada sco garanzia essenziala da la proprietad mo, sch'ella sa basava sin ina planisaziun d'utilisaziun che correspunda a la LPT; c) la durada d'accumulaziun: pli ditg che la proprietaria u il proprietari d'ina parcella tegn en reserva terren enzonà, e plitgunsch ch'ina expropriaziun materiala vegn negada, cunzunt perquai che mintgina e mintgin sto far quint ch'il plan da zonas vegnia examinà suenter la scadenza d'ina perioda da planisaziun.

Il criteris numnads ston vegnir controllads en il cas singul resguardond las circumstanças concretas. Pervia da quai na pon ins betg trair conclusiuns generalas per cas futurs. I na po pia betg vegnir eruì en general, cura ch'ina dezonaziun chaschuna in'obligaziun d'indemnizaziun pervia d'ina expropriaziun materiala. La cumpetenzza per giuditgar l'expropriaziun materiala han dal rest las cumissiuns d'expropriaziun e las dretgiras (art. 98 al. 4 LPTGR).

Tar la dumonda 1: Sco explitgà pon pir las cumissiuns d'expropriaziun e las dretgiras eruir en il cas singul concret las proprietarias ed ils proprietari da las parcelas, che survegnan ina indemnizaziun. La Regenza na po betg far ina prognosa en chaussa.

Tar la dumonda 2: Ils documents menziunads qua survart tar la revisiun da la LPTGR da l'onn 2018 (missiva, protocol dal Cussegl grond) èn accessibels publicamain. Las vischnancas èn vegnidas infurmadas en moda cumplessiva e pon orientar detagliadamain – en il rom da planisaziuns localas concretas – las eventualas proprietarias ed ils eventuals proprietari da parcelas pertutgadas. Perquai è la Regenza da l'avis, ch'il public interessà saja vegnì infurmà suffizientamain, e ch'i na saja betg necessari, ch'il chantun communitgeschia anc ina giada.



En num da la Regenza

Il president:

Peter Peyer

Il chancelier:

Daniel Spadin

GRAN CONSIGLIO

Sessione di dicembre 2022

Interpellanza Luzio concernente l'indennizzo di superfici edificabili da dezonare a seguito della revisione della legge sulla pianificazione del territorio

A seguito della votazione nazionale del 3 marzo 2013 relativa alla revisione della legge sulla pianificazione del territorio, il 1° maggio 2014 il Consiglio federale ha posto in vigore questa legge. Da allora è passato del tempo e tanti comuni e proprietari di fondi grigionesi si sono resi conto solamente molto più tardi di quali fossero le conseguenze di tale legge.

Nei Grigioni quasi 70 comuni dovranno dezonare all'incirca 100 ettari di terreno edificabile. Presupponendo un prezzo medio al metro quadro di 200 franchi, ciò rappresenta una perdita di 200 milioni di franchi.

In presenza di un dezonamento effettivo, affinché sussista un diritto a un indennizzo esso deve inoltre essere qualificato giuridicamente quale espropriazione materiale. Un'espropriazione materiale è data se l'utilizzo attuale o futuro del fondo risulta fortemente limitato. Ciò vale solo per una minoranza delle particelle edificabili da dezonare e di conseguenza è già possibile affermare che la maggior parte dei futuri proprietari di fondi espropriati non riceverà alcun indennizzo.

Il fatto che una grande parte dei proprietari di fondi che presto si vedranno espropriare i propri fondi non ne siano probabilmente consapevoli, poiché si è sempre minimizzato e si è fatto riferimento a un eventuale indennizzo, non è soddisfacente ed è fuorviante.

Sulla base di queste considerazioni, le firmatarie e i firmatari pongono al Governo le seguenti domande:

1. Quale stima fa il Governo riguardo alla quota di proprietari di fondi da espropriare che non riceveranno alcun indennizzo?
2. Come e quando il Governo pensa di comunicare apertamente questa circostanza molto sentita?

Coira, 7 dicembre 2022

Luzio, Bergamin, Saratz Cazin, Altmann, Beeli, Berther, Berweger, Brandenburger, Bundi, Cahenzli (Trin Mulin), Censi, Claus, Collenberg, Cramer, Danuser (Coira), Della Cà, Derungs, Epp, Furger, Gansner, Hartmann, Hohl, Holzinger-Loretz, Hug, Jochum, Kasper, Kienz, Koch, Kocher, Kuoni, Lamprecht, Loi, Mani, Menghini-Inauen, Michael (Donat), Natter, Pfäffli, Righetti, Rodigari, Rüegg, Schutz, Sgier, Spagnolatti, Stiffler, Thür-Suter, Tomaschett, Ulber, Wieland



Seduta del

13 febbraio 2023

Comunicato il

16 febbraio 2023

Protocollo n.

103/2023

Interpellanza Luzio

concernente l'indennizzo di superfici edificabili da dezonare a seguito della revisione della legge sulla pianificazione del territorio

Risposta del Governo

L'art. 5 cpv. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) conferma il principio già sancito dall'art. 26 cpv. 2 della Costituzione federale (RS 101) secondo il quale l'ente pubblico deve piena indennità se una misura pianificatoria da esso attuata comporta una restrizione della proprietà equivalente a espropriazione. In questo modo il legislatore ha creato nel diritto federale un concetto uniforme di espropriazione materiale, ragione per cui non esiste più alcun margine per un diritto cantonale in materia di espropriazione divergente. Ai Cantoni è segnatamente vietato formulare un concetto di espropriazione materiale più generoso oppure prevedere indennità superiori rispetto a quanto previsto dal diritto federale e dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. Riva, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger et al. [editori], 2016, n. 133 in merito all'art. 5; sentenza TF 1A.104/2000, consid. 5 con ulteriori rimandi). In modo corrispondente, già dal messaggio relativo alla prima tappa della revisione della LPT (LPT 1) emerge che a seguito di dezonamenti possono insorgere eventuali pretese di indennità *per espropriazione materiale* (FF 2010 961). Nel 2018 ciò è stato espresso in modo ancora più chiaro nel messaggio relativo alla revisione della legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC; CSC 801.100) secondo il quale "i proprietari fondiari interessati da un dezonamento non godranno [...] di diritti di indennizzo al di sotto della soglia dell'espropriazione materiale." (quaderno n. 5/2018-2019, p. 397). L'allegato 5 del messaggio contiene inoltre un promemoria relativo all'obbligo di indennizzo in caso di dezonamenti (espropriazione materiale). Si è entrati ripetutamente nel merito di tali indicazioni nel dibattito parlamentare del 24 e del 25 ottobre 2018; già nel dibattito d'entrata in materia è stato osservato che "i dezonamenti che soddisfano i criteri dell'espropriazione materiale vengono indennizzati, tutti gli altri no" (intervento Jochum, protocollo del Gran Consiglio ottobre 2018, p. 386). Gli elevati requisiti posti a un'espropriazione materiale e la messa in guardia rispetto alle false aspettative sono stati chiaramente menzionati (cfr. intervento Hug, protocollo del

Gran Consiglio 2018, p. 436). I membri del Gran Consiglio e il pubblico interessato erano di conseguenza informati in merito alla situazione giuridica.

Il fatto se una misura pianificatoria comporti o meno un obbligo di indennizzo per via di un'espropriazione materiale viene valutato sulla base di diversi criteri sviluppati dalla giurisprudenza. In tale contesto sono centrali in particolare i tre punti seguenti: a) il grado di urbanizzazione del fondo da dezonare (disponibilità all'edificazione): maggiore è il grado di urbanizzazione, con maggiore probabilità la giurisprudenza confermerà l'esistenza di un'espropriazione materiale; b) la conformità al diritto federale del piano delle zone vigente: l'autorizzazione preesistente a costruire può essere valutata quale sostanziale garanzia della proprietà solo se si basava su una pianificazione delle utilizzazioni conforme alla LPT; c) la durata della tesaizzazione: quanto più a lungo un proprietario di un fondo tesaizza del terreno azionato, con maggiore probabilità un'espropriazione materiale sarà negata, tanto più che dopo la scadenza di un periodo di pianificazione chiunque si deve attendere una verifica del piano delle zone.

I criteri menzionati devono essere verificati nel singolo caso in base alle circostanze concrete. Non è quindi possibile trarre conclusioni con validità generale per casi futuri. Non è quindi possibile stabilire in generale quando un dezonamento comporta un obbligo di indennizzo per via di un'espropriazione materiale. La competenza per la valutazione dell'espropriazione materiale spetta inoltre alle commissioni di espropriazione e ai tribunali (art. 98 cpv. 4 LPTC).

In merito alla domanda 1: come spiegato nel singolo caso concreto è possibile stabilire quali proprietari di un fondo riceveranno un indennizzo e questo è un compito che spetta alle commissioni di espropriazione e ai tribunali. Il Governo non è in grado di fornire una previsione a questo proposito.

In merito alla domanda 2: il materiale precedentemente menzionato relativo alla revisione della LPTC del 2018 (messaggio, protocollo del Gran Consiglio) è accessibile pubblicamente. I comuni sono stati informati in modo completo e nel quadro di pianificazioni locali concrete sono in grado di informare in modo dettagliato i proprietari di un fondo eventualmente interessati. Di conseguenza il Governo ritiene che l'informazione alle persone interessate sia stata sufficiente e non ravvisa pertanto alcuna necessità di procedere a una nuova comunicazione da parte del Cantone.



In nome del Governo

Il Presidente:

Peter Peyer

Il Cancelliere:

Daniel Spadin