



Amt für Raumentwicklung Graubünden
Uffizi per il svilup dal territori dal chantun Grischun
Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni

Kantonaler Richtplan Graubünden

Piano direttore cantonale dei Grigioni

Richtplananpassung in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung

Adeguamento del piano direttore nelle sezioni “politica d’assetto del territorio” e “insediamento”

Mitwirkungsbericht zur öffentlichen Auflage, Gesamtüberblick (Kurzfassung)
(11. November 2016 - 16. Februar 2017)

Rapporto di partecipazione a seguito dell’esposizione pubblica, visione d’assieme (riassunto)
(11 novembre 2016 - 16.febbraio 2017)

20. März 2018 / 20 marzo 2018

Inhalt

Gesamtüberblick Mitwirkung	4
Rückblick öffentliche Auflage	4
Auswertung Stellungnahmen und Anträge	4
Wichtigste Anpassungen	4
Ausführungen zu wichtigen Themenbereichen	5
A) Koordination Regional- und Ortsplanung nach Erlass Richtplan	5
B) Fristen Regional- und Ortsplanungsrevisionen	6
C) Raumkonzept Graubünden / Zentrenstruktur	6
D) Spielraum der Gemeinden bei Veränderungen des Siedlungsgebiets	7
E) Mindestanforderungen betr. ÖV-Erschliessung bei WMZ-Einzonungen	8
F) Mindestdichten bei Ein- und Umzonungen von WMZ	9
G) Umgang mit Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung	9
H) BFS-Szenario / Bevölkerungsperspektive Graubünden	10
I) Methode zur Ermittlung der Kapazitätsreserve / Gemeinde-Datenblatt	11
J) Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile	12
K) Baulandmobilisierung	13
L) Erlass von Planungszone bezüglich potenzieller Auszonungsflächen	13
 Riepilogo complessivo sulla partecipazione	 15
Sguardo retrospettivo sull'esposizione pubblica	15
Valutazione delle prese di posizione e delle richieste	15
Adeguamenti di maggiore importanza	15
Argomentazioni sulle principali aree tematiche	16
A) Coordinamento pianificazione regionale e locale dopo l'emanazione del piano direttore	16
B) Termini per le revisioni delle pianificazioni regionali e locali	17
C) Progetto territoriale dei Grigioni / Struttura dei centri	17
D) Autonomia dei comuni sulle modifiche dell'area di insediamento	18
E) Requisiti minimi riguardo i collegamenti TP negli azzonamenti RMC	19
F) Densità minime negli azzonamenti e nei cambi di destinazione delle RMC	20
G) Approccio nei comuni con decremento demografico	20
H) Scenario UST / Prospettiva sulla popolazione dei Grigioni	21
I) Metodo di calcolo della riserva di capacità / Scheda tecnica comunale	22
J) Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione	23
K) Promozione della disponibilità dei terreni edificabili	24
L) Emanazione di zone di pianificazione per potenziali superfici di dezonamento	24

Gesamtüberblick Mitwirkung

Rückblick öffentliche Auflage

Der Entwurf des kantonalen Richtplans lag vom 11. November 2016 bis zum 16. Februar 2017 öffentlich auf. Mit der öffentlichen Auflage und Vernehmlassung wurden die Information und Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG und Art. 7 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) gewährleistet. Die 112 Gemeinden und 11 Regionen des Kantons wurden vom Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE-GR) zu einer Stellungnahme eingeladen. Im Weiteren wurden auch die Nachbarkantone und Nachbarregionen, die politischen Parteien des Kantons sowie verschiedene Verbände und Organisationen begrüsst.

Insgesamt sind 135 Stellungnahmen eingegangen (92 Gemeinden; 11 Regionen; 2 Nachbarkantone; 5 Parteien; 9 Verbände und Organisationen; 8 kantonale Fachstellen; 2 benachbarte ausländische Regionen; 6 Privatpersonen). Das Bundesamt für Raumentwicklung hat seinen Vorprüfungsbericht am 8. Juni 2017 zugestellt.

Auswertung Stellungnahmen und Anträge

Die 135 Stellungnahmen zum Richtplanentwurf enthalten insgesamt weit über 2000 Anträge. Gleich lautende Anträge – d.h. solche mit identischem oder nahezu identischem Wortlaut – wurden unter Angabe aller Antragsteller zusammengefasst. Die Zahl der Anträge reduzierte sich dadurch auf rund 1300.

Die einzelnen Anträge wurden durch das ARE-GR thematisch gruppiert und beantwortet. Da sich ein Grossteil der Anträge auf einige wenige Themenbereiche beziehen, wurden diese nicht einzeln, sondern im Abschnitt «Ausführungen zu wichtigen Themenbereichen» gesamtheitlich beantwortet. Bei den Anträgen in der Auswertungstabelle wird jeweils auf den entsprechenden Themenbereich verwiesen. Allgemeine Feststellungen und Bemerkungen der Antragsteller werden in der Regel ohne weitere Ausführungen zur Kenntnis genommen.

Wichtigste Anpassungen

Im Rahmen der öffentlichen Auflage fand eine engagierte Auseinandersetzung mit dem kantonalen Richtplan statt. Dies zeugt davon, dass der Richtplan als wichtiges Instrument für die Steuerung der künftigen Siedlungsentwicklung wahrgenommen wird. Die Mitwirkung wurde auch zum Anlass genommen, politische Forderungen zu stellen, beispielsweise im Zusammenhang mit Fragen zur Gemeindeautonomie oder der wirtschaftlichen und demographischen Situation im ländlichen Raum.

Gestützt auf die vielen Beiträge konnte der kantonale Richtplan kritisch überprüft und präzisiert werden. Die Verständlichkeit des Richtplans konnte verbessert werden und es wurden wichtige inhaltliche Anpassungen vorgenommen:

- Die entscheidenden Elemente des Raumkonzepts Graubünden werden im Richtplan behördenverbindlich verankert. Die Handlungsräume mit ihren wichtigen Stossrichtungen sind neu im Richtplan beschrieben (siehe Antrag II, ARE-CH).
- Zur Schaffung der grösstmöglichen Spielräume schöpft der Kanton Graubünden die gesetzlich mögliche Maximalvariante aus (siehe Art. 5a Abs. 2 RPV) und legt, wie verschiedentlich gefordert, das Bevölkerungsszenario «hoch» des BFS¹ als Grundlage für den Richtplan fest. Die Bevölkerungsperspektive Graubünden sowie die Datenblätter werden dahingehend überarbeitet und aktualisiert (siehe Abschnitt H).
- Die Aussage, wonach der Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum «hingenommen» werden muss, wird ersatzlos gestrichen (siehe Abschnitt G).
- Der Umfang des Siedlungsgebiets im Kanton Graubünden wird quantitativ festgelegt und behördenverbindlich verankert (siehe Antrag X, ARE-CH).

¹ BFS-Szenarien 2015-2045; publiziert im Mai 2016.

- Die Themen «Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile» und «Baulandmobilisierung», die Gegenstand der parallel laufenden KRG-Revision bilden, werden im Richtplan soweit wie möglich konkretisiert (siehe Abschnitt J).
- Den Gemeinden wird ein Spielraum für Erweiterungen des Siedlungsgebiets von einem Hektar pro Planungsperiode gewährt. Ergänzend sind auch innerkommunale Bauzonenverlagerungen bis zu einem Hektar ohne Richtplaneintrag möglich (siehe Abschnitt D).
- Die Mindestanforderungen an die ÖV-Erschliessungen im Zusammenhang mit Einzonungen werden verfeinert und im touristischen Raum angepasst. Dem Langsamverkehrsnetz wird eine stärkere Bedeutung zugemessen (siehe Abschnitt E).
- Der Leitsatz betreffend Ausrichtung der kommunalen Bauzonenkapazität auf den Bedarf wird mit der Aussage ergänzt, dass auch Gemeinden mit stagnierender oder abnehmender Bevölkerungszahl eine angemessene Reserve an unüberbauter Bauzonenfläche zugestanden wird (siehe Abschnitt G).
- Die Handlungsanweisungen betreffend Standorte für Beherbergungsbetriebe werden erweitert und präzisiert (siehe Antrag XXIII, ARE-CH).
- Es werden Leitsätze betreffend die Förderung der Hotellerie sowie die Verbesserung der Auslastung von Zweitwohnungen in den Richtplan aufgenommen (siehe Antrag XXII, ARE-CH).
- Im Gemeinde-Datenblatt werden die zur Ermittlung der Auslastung der WMZ-Bauzonen eingesetzten Parameterwerte teilweise angepasst. Auf die besondere Situation in heterogenen Fusionsgemeinden wie Ilanz und Cazis wird bei der Berechnung Rücksicht genommen (siehe Abschnitt I).

Ausführungen zu wichtigen Themenbereichen

A) Koordination Regional- und Ortsplanung nach Erlass Richtplan

Regionen und Gemeinden sind angehalten, ihre Regional- bzw. Ortsplanung nach Erlass des kantonalen Richtplans Siedlung innerhalb vorgegebener Fristen an die neuen Bestimmungen des RPG anzupassen. Die Arbeiten auf Stufe Region und Gemeinde erfolgen dabei parallel. Die Koordination von Regional- und Ortsplanung hat im Rahmen der Mitwirkung zu Diskussionen Anlass gegeben. Es sind verschiedene Anträge und Vorschläge in diesem Zusammenhang eingegangen (beispielsweise Nr. 179 und 183). Diese werden nachfolgend gesamtheitlich beantwortet.

Mit der im Jahr 2016 in Kraft getretenen Gebietsreform wurden einfachere und effizientere Strukturen im Kanton Graubünden geschaffen. Als Entscheidungsplattform der Region fungiert neu die Präsidentenkonferenz. Dies ermöglicht, dass die Anliegen der Gemeinden stärker als bisher auf regionaler Ebene berücksichtigt werden. Diese neue Organisationsstruktur begünstigt die parallele Bearbeitung des regionalen Raumkonzepts und der kommunalen räumlichen Leitbilder. Bei der gleichzeitigen Erarbeitung stehen das regionale Raumkonzept und die kommunalen räumlichen Leitbilder in einer Wechselwirkung zueinander, was die Nutzung von Synergien begünstigt und den Prozess gegenüber einer teilweise geforderten zeitlich gestaffelten Erarbeitung beschleunigt. Vor diesem Hintergrund liegt es im Interesse der Gemeinden, ihre strategische Ausrichtung in punkto Siedlungsentwicklung rasch zu bestimmen, um diesbezügliche Vorstellungen in die regionale Ebene einfließen zu lassen. Die Erarbeitung des regionalen Raumkonzepts ermöglicht es somit auch, die Ausrichtungen und Entwicklungsvorstellungen der einzelnen Gemeinden aufeinander abzustimmen, was auch den Anforderungen gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG entspricht (Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen).

Einige (Teil-)Regionen haben in jüngerer Vergangenheit Konzepte und Richtpläne vorgelegt, welche viele der Anforderungen an ein regionales Raumkonzept bereits erfüllen. Der Stand der bisherigen Arbeiten der Regionen ist Ausgangspunkt für die

Erstellung bzw. die Anpassung des regionalen Raumkonzepts. Das ARE-GR wird mit den Regionen auf bilateralem Weg eine Auslegeordnung vornehmen und den regions-spezifischen Handlungsbedarf eruieren. Darauf aufbauend werden das regionale Raumkonzept und der Richtplan durch die Regionen zu erarbeiten bzw. anzupassen sein. Der Kanton legt die Mindestanforderungen und Prüfkriterien an das regionale Raumkonzept sowie an die regionalen Richtpläne im Rahmen einer Arbeitshilfe fest. Einige Anträge betreffen die Organisation und Koordination der Regionalplanung im Churer Rheintal (siehe beispielsweise Nr. 23 sowie 201). Wie in den Erläuterungen zu Kap. 2.3.3 ausgeführt, ist den funktionalräumlichen Gegebenheiten im Handlungsraum Nordbünden nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Regionen Plessur, Landquart und Imboden sind daher in besonderem Mass angehalten, ihre Planungen überregional aufeinander abzustimmen. Eine aktive Rolle des ARE-GR ist vorgesehen, die genaue Form der Koordination und Kooperation in diesem dynamischen Raum muss noch bestimmt werden. Als Plattform bzw. Instrument für die überregionale Planung im Handlungsraum Nordbünden könnte das Agglomerationsprogramm der 4. Generation fungieren (Abgabe im Juni 2021). Das ARE-GR wird in diesem Zusammenhang auf die drei Regionen zugehen.

B) Fristen Regional- und Ortsplanungsrevisionen

Viele Anträge betreffen die vorgesehenen Fristen für die Revision der Regional- und Ortsplanungen (siehe hierzu Abbildung 11 im erläuternden Bericht). Die Fristen werden mehrheitlich als zu knapp erachtet. Es wird daher verschiedentlich eine Verlängerung der Fristen gefordert (siehe Anträge Nr. 184–192).

Dem ARE-GR ist bewusst, dass die vorgesehenen Fristen für die Revision der Regional- und Ortsplanungen ehrgeizig sind und entsprechende Ressourcen bei Gemeinden, Planungsbüros sowie beim Kanton bedingen. Gleichzeitig ist es dem ARE-GR ein Anliegen, dass die Orts- und Regionalplanungen rasch mit dem neuen eidgenössischen Raumplanungsgesetz kompatibel sind. Eine rasche Anpassung der Ortsplanun-

gen an das neue RPG liegt auch im Interesse der Gemeinden. Die Frist von fünf Jahren kann zudem aus Art. 5a Abs. 3 lit. d. RPV hergeleitet werden.

Wie wichtig namentlich die Überprüfung und allfällige Reduktion der in einer Gemeinde gesamthaft ausgeschiedenen Bauzonen ist, zeigt das Bundesgerichtsurteil im Falle der Gemeinde Bregaglia (Urteil vom 5. Oktober 2016). Passen die Gemeinden ihre Bauzonengrösse nicht zeitnah an die Anforderungen des RPG an, laufen sie Gefahr, dass gewisse Bauvorhaben auf unüberbauten Bauzonen, insbesondere am Siedlungsrand, zurückgestellt werden müssen. Die Überprüfung der Bauzonengrösse sollte deshalb gerade bei den Gemeinden mit überdimensionierter Bauzone rasch erfolgen.

Aus den vorstehend erwähnten Gründen wird an den vorgesehenen Fristen unverändert festgehalten.

C) Raumkonzept Graubünden / Zentrenstruktur

Das in einem breit abgestützten Prozess entstandene Raumkonzept Graubünden wurde von der Regierung im Jahr 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Richtplananpassung wurden die Inhalte des Raumkonzepts in den Richtplan überführt (entspricht der kantonalen Raumentwicklungsstrategie gemäss Leitfa-den des Bundes zur Richtplanung bzw. Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG). Diese Überführung kommt einem rein formellen Akt gleich. Die Inhalte des Raumkonzepts werden nicht erneut zur Diskussion gestellt, da sich zum einen die räumlichen Verhältnisse und Herausforderungen seit der Erarbeitung des Raumkonzepts nicht massgebend verändert haben und zum anderen während der Erarbeitung des Raumkonzepts bereits verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten bestanden, von welchen auch rege Gebrauch gemacht wurde. Davon zeugen die Mitwirkungsberichte und Dokumentationsberichte der durchgeführten Foren. Diese Unterlagen wurden den Teilnehmenden zugestellt und können auf Anfrage beim ARE-GR angefordert werden. Die Inhalte des Raumkonzepts wurden im Rahmen der Beratung des Berichts Wirtschaftsentwicklung im

Kanton Graubünden (siehe Heft Nr. 5 / 2014–2015) auch dem Grossen Rat vorgelegt und von diesem zur Kenntnis genommen.

Viele der nun im Rahmen der Mitwirkung zum Thema Raumkonzept eingegangenen Anträge entsprechen inhaltlich den bereits bei der Erarbeitung des Raumkonzepts Graubünden gestellten Anträgen. Die Zentrenstruktur, die Raumtypologie oder die Kooperationsziele sowie weitere wichtige Inhalte werden unverändert in den Richtplan übernommen. Auf die einzelnen Anträge wird aus den obengenannten Gründen nicht näher eingegangen. Somit wird auch auf eine ausführliche Darlegung der Gründe einer Nichtberücksichtigung dieser Anträge verzichtet. Es wird jedoch teilweise direkt auf die entsprechende Beantwortung der Mitwirkungseingaben zum Raumkonzept Graubünden hingewiesen. Im Rahmen der Erarbeitung der regionalen Raumkonzepte und Richtpläne steht es den Regionen offen, die Zentrenstruktur oder die strategischen Stossrichtungen zu verfeinern (im Sinne einer Konkretisierung der Inhalte des Raumkonzepts Graubünden).

Den im Richtplan festgelegten Zentren kommt – anders als dies in zahlreichen Anträgen verlangt wird (siehe z.B. Antrag 128) – nicht automatisch ein «Bonus» hinsichtlich des Umfangs ihrer Bauzonenreserve zu. D.h. es besteht keine unmittelbare Verknüpfung zwischen Zentralität und Einzonungsanspruch. Allerdings erfüllen Zentren mit ihrer häufig überdurchschnittlich guten ÖV-Erschliessung die im Richtplan festgelegten Einzonungskriterien (ÖV-Güteklasse; Maximal- und Mindestdichten) eher als andernorts. Zudem sind sie als Entwicklungsstandorte Wohnen und Arbeiten prädestiniert. Die Verteilung der Bauzonen soll sich zudem auf ein regionales Konzept stützen und durch einen planerischen Akt erfolgen. Die Anträge, welche einen «Einzonungsbonus» für Zentren verlangen, können aus den oben dargelegten Gründen und vor dem Hintergrund des Bundesrechts (Art. 15 RPG) nicht berücksichtigt werden.

D) Spielraum der Gemeinden bei Veränderungen des Siedlungsgebiets

Gemäss Vernehmlassungsentwurf sind Erweiterungen des Siedlungsgebiets ≥ 1 ha im regionalen Richtplan festzulegen, während Erweiterungen von unter 1 ha pro Gemeinde und Planungsperiode keinen Richtplaneintrag erfordern. Im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung haben sich die Gemeinden diesbezüglich sehr unterschiedlich vernehmen lassen. Die Regelung wurde von vielen Gemeinden begrüsst (siehe 534). Andere Gemeinden erachteten den Wert von 1 ha als zu tief und forderten einen Spielraum von 2–3 ha (siehe 545). Grössere Gemeinden wie Chur empfanden es als ungerrecht, dass ihnen der gleiche Spielraum für Arrondierungen wie Kleingemeinden zugestanden wird. Gemeinden, die gerade eine Fusion hinter sich haben, fühlten sich ebenfalls benachteiligt (siehe 542). Vereinzelt wurde auch eine nach Siedlungsfläche abgestufte Systematik vorgeschlagen, um damit den sehr unterschiedlichen Gemeindetypen Rechnung zu tragen (siehe 541).² Auch der Ansatz, anstelle eines aus Sicht der Antragstellenden willkürlichen Grenzwerts von 1 ha auf qualitative Kriterien zu setzen, wurde eingebracht (siehe 630).

Das ARE-GR hat die verschiedenen Vorschläge beraten und ist in der Gesamtabwägung zum Schluss gekommen, am bisherigen Anordnungsspielraum von 1 ha pro Gemeinde festzuhalten, dies vor allem angesichts des wirklichen Zwecks (Arrondierungen und Detailbereinigungen der Bauzone). Die Lösung ist einfach handhabbar und kontrollierbar, und sie ist angesichts der Zielsetzung auch vor dem Hintergrund der Ziele und Vorgaben des RPG verantwortbar.

Der Spielraum ist, wie erwähnt, im Grundsatz für Arrondierungen und Detailbereinigungen der Bauzone bestimmt. Viele Entwicklungen auf kommunaler Ebene sind schwierig vorhersehbar. Der Bau von Alterswohnungen, die Erweiterung einer Schul-

² Bei knapp 70 der rund 110 Gemeinden beläuft sich die Bauzonenfläche auf weniger als 50 ha, nur 23 Gemeinden weisen Bauzonenflächen von über 100 ha auf.

anlage, der Bau eines Feuerwehrlokals oder ähnliche Projekte erfordern möglicherweise eine zuvor nicht vorgesehene Erweiterung des Siedlungsgebiets. Solche Projekte von lokaler Bedeutung sollen ohne Koordination über den Richtplan möglich sein. Die raumplanerischen Anforderungen an die Erweiterung der Bauzone (u.a. der ausgewiesene Bedarf) müssen auch in diesen Fällen erfüllt sein. Dies gilt auch für die Einzonung von WMZ.

Kleinere Gemeinden oder Gemeinden in weniger dynamischen Räumen werden den Anordnungsspielraum für Erweiterungen von einer Hektare kaum je beanspruchen können, zumal viele dieser Gemeinden häufig bereits jetzt über zu grosse Bauzonenreserven verfügen und diese reduzieren müssen. Gerade Gemeinden in Abwanderungsräumen werden in der Regel keinen Bedarf für die Erweiterungen von WMZ ausweisen können. In solchen Gemeinden stehen daher bestenfalls innerkommunale Verlagerungen der Bauzonenreserven zur Debatte.

Bauzonenverlagerungen bis zu einer Hektare pro Gemeinde und Planungsperiode sind möglich, da die Grösse des Siedlungsgebiets unverändert bleibt und sich nur die Lage des Siedlungsgebiets verändert. Bauzonenverlagerungen haben sich in der Regel auf ein Konzept zu stützen (kommunales räumliches Leitbild) und müssen eine Optimierung der Bauzonenverteilung, insbesondere der WMZ-Reserven, zum Ziel haben. Im Grundsatz sind bei Verlagerungen die gleichen Kriterien zu erfüllen wie bei Einzonungen. Davon kann abgewichen werden, wenn gestalterische, Ortsbauliche oder andere Gründe überwiegen und wenn mit der Abweichung eine insgesamt optimierte Bauzonenverteilung erreicht wird.

Von der Möglichkeit einer Bauzonenverlagerung profitieren namentlich Fusionsgemeinden, da bei diesen das innerkommunale «Verlagerungspotenzial» in der Regel gross ist. Damit wird der teilweise anspruchsvollen Situation von Fusionsgemeinden Rechnung getragen. Im Richtplantext wurden die Bestimmungen betreffend die innerkommunale Verlagerung der Bauzonenreserven präzisiert.

E) Mindestanforderungen betr. ÖV-Erschliessung bei WMZ-Einzonungen

Der Richtplan legt die Mindestanforderungen betreffend ÖV-Erschliessung bei WMZ-Einzonungen fest. Die Vorgaben unterscheiden sich in Abhängigkeit des Raumtyps. Die ÖV-Güteklassen bilden den räumlichen Bezugsrahmen.

In vielen Anträgen wurde die Befürchtung geäussert, dass die Mindestanforderungen zu absolut ausgelegt würden, so dass Einzonungen und Bauzonenverlagerungen dadurch erheblich erschwert würden. Ebenfalls wurde moniert, dass die schematische Darstellung der ÖV-Güteklassen den tatsächlichen Verhältnissen nicht genügend Rechnung tragen würde. Zudem würden Aspekte des Langsamverkehrsnetzes fehlen.

Diesen Befürchtungen und Bemerkungen wird Verständnis entgegengebracht. Die definierten Mindestanforderungen sind ein geeignetes Instrument, um eine Lenkung der Siedlungsentwicklung auf die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Standorte zu erreichen. Im Vollzug werden die Anforderungen im konkreten Fall mit Augenmass und Blick auf die Gesamtsituation zu beurteilen sein.³ Bei den im Plan dargestellten Abgrenzungen der ÖV-Güteklassen soll in der Praxis ebenfalls ein gewisser Spielraum gewahrt bleiben. Ebenso soll die Situation bezüglich Langsamverkehr mitberücksichtigt werden (siehe Antrag 532).

Wie im Richtplantext festgehalten sind Abweichungen von den Mindestanforderungen möglich, wenn überzeugende Gründe dafür sprechen. Vor diesem Hintergrund werden die Mindestanforderungen betreffend den öffentlichen Verkehr nicht angepasst. Die Ausnahme dabei ist der touristische Raum, der nicht zusätzlich als urbaner oder sub-urbaner Raum ausgewiesen ist (also Orte wie z.B. Scoul, Splügen oder Disentis). Hier werden die Anforderungen gelockert. Das für die Einzonung vorgesehene Gebiet muss in den touristischen Räumen während der Hochsaison neu nicht mehr die Güteklasse

³ So werden im Gebiet der Herrschaft die Mindestanforderungen betreffend ÖV-Erschliessung «grenzüberschreitend» auf die Situation in der Region Sarganserland-Werdenberg abzustimmen sein.

D, sondern die Güteklasse E aufweisen, womit hier die gleichen ÖV-Anforderungen wie beim ländlichen Raum gelten. Dass im Bereich der gut mit dem ÖV erschlossenen Lagen im Kanton Graubünden noch beträchtliche Reserven für Wohnen und Arbeiten vorhanden sind, wurde in einer GIS-basierten Erhebung des ARE-GR aufgezeigt (siehe Publikation «Flächenkapazitäten mit ÖV-Mindestanforderungen»).

F) Mindestdichten bei Ein- und Umzonungen von WMZ

Der Richtplan legt Mindestdichten bei Ein- und Umzonungen von WMZ fest. Gemäss Vernehmlassungsentwurf haben die geforderten Mindestdichten (Ausnützungsziffer AZ oder vergleichbares Dichtemass) im ländlichen und touristischen Raum einer AZ von 0.5, im urbanen und suburbanen Raum einer AZ von 0.8 und in den Gebieten mit der öV-Güteklasse A oder B einer AZ von 1.0 zu entsprechen.

Die vorgesehenen Mindestdichten wurden von vielen Antragstellern als zu hoch erachtet, dies insbesondere im Zusammenhang mit Umzonungen. Entsprechend haben sich viele Antragsteller dafür ausgesprochen, die Mindestdichten zu reduzieren oder sogar ganz darauf zu verzichten (siehe Antrag 660). Seitens der Umweltschutzorganisationen wurden die vorgesehenen Mindestdichten demgegenüber als zu tief beurteilt (siehe Antrag 647).

Mindestdichten sind aus Sicht des ARE-GR ein wichtiges Instrument, um die Ziele und Strategien des Raumkonzepts Graubünden umzusetzen und den Auftrag des RPG zu erfüllen. Gemäss Raumkonzept werden hohe bauliche Dichten namentlich im urbanen und suburbanen Raum angestrebt. Dies ist mit Ausnützungsziffern möglich, die eine vorwiegend 3-geschossige Bebauung nahelegen, also mit einer AZ von 0.8 und darüber. Die intensive Nutzung der besterschlossenen Gebiete (Güteklasse A oder B) ist aus kantonaler Sicht besonders wichtig, weshalb eine Mindestdichte, die einer AZ von 0.8 entspricht, in diesen Gebieten angebracht ist. Dies auch vor dem Hintergrund, die nötige Einwohnerdichte für eine angemessene Beitragsdeckung dieser öV-Taktdichte zu erlangen. Das ARE-GR erkennt vor dem Hintergrund der Ziele des Raumkonzepts

und der übergeordneten Gesetzgebung keine Möglichkeit, um von den festgelegten Mindestdichten abzuweichen, da ansonsten die mit der Revision des RPG verfolgten Ziele nicht erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund werden die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Mindestdichten nicht angepasst.

Wie im Richtplan vorgesehen, können die Gemeinden in der Ortsplanung von den Mindestdichten abweichen, wenn gestalterische (Ortsbild, Siedlungsqualität), ortsbau-liche oder andere planungsrechtliche Gründe überwiegen. In solchen Fällen ist anhand von Grundlagen (kommunales räumliches Leitbild o.a.) im Planungsbericht nach Art. 47 RPV darzulegen, weshalb die Festlegung einer tieferen Mindestdichte zweckmässiger ist.

G) Umgang mit Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung

Wie schon bei der Erarbeitung des Raumkonzepts Graubünden haben die innerhalb des Kantons sehr heterogenen Entwicklungsperspektiven Anlass zu Diskussionen gegeben. Konkret wurde von einigen Antragstellern moniert, dass eine Resignation gegenüber dem ländlichen Raum spürbar sei und der Handlungsspielraum peripherer Talschaften durch die Raumplanung blockiert würde (siehe Anträge 39, 58, 95). Mit der Richtplananpassung würden die urbanen und suburbanen Räume gestärkt und die Entleerung der ländlichen Räume gefördert (siehe Antrag 40). Der Kanton müsse daher im Rahmen seiner sachpolitischen Entscheide Gegensteuer zu dieser Entwicklung geben (siehe Antrag 41).

Aus Sicht des ARE-GR sind die Sorgen im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums nachvollziehbar und sehr ernst zu nehmen. Die Raumplanung als «Sündenbock» oder gar Verursacher für eine negative demographische Entwicklung und Strukturschwäche hinzustellen, greift jedoch zu kurz. Wie im Raumkonzept dargelegt stehen übergeordnete Trends und Treiber hinter der negativen Bevölkerungsentwicklung in vielen peripheren Gebieten. Dazu gehören u.a. die fortschreitende Kon-

zentration der Arbeitsplätze und der Bevölkerung in den Metropolitanräumen, die sich verändernden gesellschaftlichen Ansprüche an das Wohnumfeld, die Individualisierung der Gesellschaft generell, das sich wandelnde Freizeit- und Reiseverhalten oder der strukturelle Wandel in der Landwirtschaft.

Bezogen auf die raumplanerische Situation ist festzustellen, dass die Gemeinden im ländlichen Raum über die im Verhältnis zur Einwohner- und Beschäftigtenzahl grössten Bauzonenreserven verfügen⁴. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage nach Bauland in der Vergangenheit weit unter den (teilweise viel zu optimistischen) Wachstumsannahmen lag. Insgesamt beläuft sich die Reserve an unüberbauter WMZ im ländlichen Raum auf über 250 ha.

Ein Grossteil der Gemeinden im ländlichen Raum wird ihre Bauzonenreserven reduzieren müssen. Selbstverständlich wird allen Gemeinden eine angemessene Reserve an unüberbauter Bauzonenfläche zugestanden, sofern diese verfügbar bzw. mobilisiert ist. Hier wird der Kanton mit dem erforderlichen Augenmass vorgehen und darauf achten, dass jede Gemeinde bezüglich Bauzonenfläche auch in Zukunft über ein angemessenes Entwicklungspotenzial verfügt. Zu korrigieren sind hingegen komplette Fehleinschätzungen bezüglich Bauzonenbemessung (die manchmal bis in die 80er Jahre zurückgehen), unerfüllbar gewordene Erwartungen im Bereich Zweitwohnungen sowie «Fehletikettierungen» von Bauzonen als WMZ (sogenannt nicht überbaubare WMZ-Flächen). Der Leitsatz im Richtplan wird dahingehend präzisiert, dass den Gemeinden mit stagnierender oder abnehmender Bevölkerungszahl eine «angemessene Reserve» an unüberbauter Bauzonenfläche zugestanden wird (Kapitel 5.2.2; erster Leitsatz). Ebenfalls wird der Satz im Kapitel Raumordnungspolitik, wonach der Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum «hingenommen» werden muss, ersatzlos gestrichen.

⁴ Im ländlichen Raum beläuft sich die Reserve an unüberbauter WMZ-Fläche pro Einwohner und Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) auf knapp 80 m². Dieser Wert liegt rund sechsmal höher als die WMZ-Reserve im urbanen Raum (14 m²) und ist fast doppelt so hoch wie die entsprechende Reserve im suburbanen Raum (34 m²).

H) BFS-Szenario / Bevölkerungsperspektive Graubünden

BFS-Szenario

Der Kanton Graubünden muss sich im Hinblick auf die Dimensionierung der WMZ für eine Prognose betreffend Bevölkerungsentwicklung entscheiden. Er darf dabei maximal vom Szenario hoch des BFS ausgehen. Bei dem im Winter 2016/17 öffentlich aufgelegten Entwurf des kantonalen Richtplans hatte sich der Kanton noch auf die «alten» BFS-Szenarien aus dem Jahre 2010 berufen. Für den überarbeiteten und dem Bund zur Genehmigung vorzulegenden Richtplan sind die neuen BFS-Szenarien 2015–2045 (publiziert im Sommer 2016) zu berücksichtigen.

Erwartungsgemäss wurden diesbezüglich im Rahmen der Vernehmlassung gegensätzliche Anträge gestellt. Unter anderem bürgerliche Parteien forderten die Wahl des Szenarios hoch, um einen grösstmöglichen Handlungsspielraum zu sichern (siehe Anträge 49 und 64), während sich Umweltschutzorganisationen für das Szenario mittel oder tief aussprachen (siehe Anträge 56 und 57).

Der Kanton Graubünden berücksichtigt den Wunsch zur Ausschöpfung der grösstmöglichen Spielräume. Er schöpft die gesetzlich mögliche Maximalvariante aus und legt das Bevölkerungsszenario «hoch» des BFS als Grundlage für den Richtplan fest.

Bevölkerungsperspektive Graubünden

Der Kanton Graubünden hat im Jahr 2014 eine eigene Bevölkerungsprognose erstellt, welche die Gemeindestufe miteinbezieht und präzisere Aussagen zur erwarteten räumlichen Verteilung der Bevölkerungsentwicklung ermöglicht (Bevölkerungsperspektive Graubünden 2012–2040). Im Rahmen der Vernehmlassung haben verschiedene Antragsteller gefordert, die Prognose zu aktualisieren und die Ergebnisse in die Gemeinde-Datenblätter einfliessen zu lassen (siehe z.B. Antrag 69). Die Güte und Robustheit der Bevölkerungsperspektive wurde teilweise angezweifelt (siehe Anträge 58, 812 sowie 1263). Auch wurden mehr Informationen zur Erstellung der Bevölkerungsperspektive gewünscht (siehe Antrag 58).

Die Anliegen der Antragsteller werden weitgehend berücksichtigt. Die Bevölkerungsperspektive wird gestützt auf das vorstehend vorgestellte Szenario «hoch» neu berechnet. Durch den Einbezug der tatsächlichen Entwicklung in den vorangegangenen Jahren wird eine verbesserte Robustheit der Daten angestrebt.

Ergänzend zu den Berechnungen wird zudem ein kurzer Methodenbericht mit den für die Prognose massgebenden Parametern verfasst. Hinsichtlich der Güte dieser Grundlage ist festzuhalten, dass die Bevölkerungsperspektive auf einem wissenschaftlichen Ansatz beruht, der darauf ausgerichtet ist, möglichst plausible und robuste Prognosedaten zu liefern. Prognosen sind jedoch naturgemäss mit Unsicherheiten verbunden.

I) Methode zur Ermittlung der Kapazitätsreserve / Gemeinde-Datenblatt

Methode zur Ermittlung der Kapazitätsreserve

Die für die Ermittlung der Kapazitätsreserve angewandte Methode ist in einem separaten Bericht beschrieben. Der Bericht war ebenfalls Bestandteil der Auflageakten. Aufgrund der weitgehend ausgebliebenen Anträge zur Methodik ist davon auszugehen, dass diese von den Antragstellern akzeptiert wird. An der allgemeinen Methodik werden daher keine Anpassungen vorgenommen. Viele Anträge nahmen indes Bezug auf die spezifischen Parameterwerte. Es wurde beispielsweise von mehreren Gemeinden beantragt, den max. realisierbaren Ausbaugrad von bisher 80% auf 60% zu reduzieren (siehe Antrag 1208) oder die Mobilisierbarkeit der theoretischen Kapazitätsreserven in überbauten Bauzonen im suburbanen Raum auf 2% zu reduzieren (siehe Antrag 1224). Die Umweltschutzorganisationen erachteten ihrerseits den Geschossflächenbedarf von 55–70m² als zu grosszügig (siehe Antrag 1155).

Die eingesetzten Werte sind aus Sicht des ARE-GR insgesamt ausgewogen und tragen den räumlichen Verhältnissen im Kanton Graubünden Rechnung. Die Werte werden daher nicht angepasst. Eine Ausnahme bildet der Wert für Zentrumszonen ohne festgelegtes Nutzungsmass im ländlichen und im touristischen Raum. Anstelle einer AZ von 1.0 wird für diese Raumtypen neu eine AZ von 0.8 eingesetzt. In den übrigen

Raumtypen (urban, urban-touristisch, suburban, suburban-touristisch) bleibt die AZ unverändert.

Um den besonderen Verhältnissen in grösseren Fusionsgemeinden wie Ilanz, Cazis und Domleschg Rechnung zu tragen, wird die Berechnung der Kapazitätsreserve für diese Gemeinden leicht modifiziert. Die Gemeinde Ilanz gehört beispielsweise dem suburbanen Raum an, umfasst jedoch zahlreiche ländliche Fraktionen. Neu wird die Kapazitätsreserve in den ländlichen Fraktionen mit den für den ländlichen Raum eingesetzten Parameterwerten berechnet (Geschossflächenbedarf; Mobilisierbarkeit; AZ in Zentrumszone ohne festgelegtes Nutzungsmass). Damit kann die besondere Struktur dieser Fusionsgemeinden berücksichtigt werden.

Gemeinde-Datenblatt

Während zur allgemeinen Methodik des Datenblatts sowie zu den eingesetzten Werten wenige Anträge eingegangen sind, sind viele Anträge eingetroffen, welche Bezug auf die kommunalen Ergebnisse nehmen. Die Ergebnisse der Gemeinden können im Rahmen des Mitwirkungsberichts nicht einzeln kommentiert werden, dies u.a. deshalb, weil die Datenblätter vor Erlass des kantonalen Richtplans gestützt auf die neusten Daten nochmals gesamthaft aktualisiert werden. Nach dem Erlass des kantonalen Richtplans und der aktualisierten Gemeinde-Datenblätter ist folgender Ablauf vorgesehen:

- Die Gemeinden werden im kantonalen Richtplan einer der Kategorien A, B oder C zugewiesen. Diese Zuweisung ist erst provisorischer bzw. mutmasslicher Natur, ausgewiesen mit dem Koordinationsstand «Zwischenergebnis».
- Innert zwei Jahren nach Erlass des kantonalen Richtplanes haben die Gemeinden die Kapazitätsberechnung im Gemeinde-Datenblatt zu überprüfen. Dazu wird den Gemeinden eine Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Überprüfung kann abgestützt auf die Arbeitshilfe auf kommunale Besonderheiten und Spezialfälle eingegangen werden (Hochbauverbote; Freihaltebereiche; ISOS; Festlegungen Genereller Gestaltungsplan u.a.).

- Nach der Überprüfung des Datenblatts wird die Gemeinde definitiv einer der Kategorien A, B, oder C zugeordnet, was im Koordinationsstand «Festsetzung» zum Ausdruck kommen wird.
- Nach erfolgter Ortsplanungsrevision (bzw. nach Genehmigung der RPG-konformen Ortsplanung durch die Regierung) wird die Gemeinde aus der Objektliste gestrichen bzw. sie wird neu in der Objektliste der «Gemeinden mit bereinigter Ortsplanung im Bereich WMZ» geführt.

J) Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile

In vielen Stellungnahmen wird formell bedauert, dass der KRIP lediglich rudimentäre Aussagen in Bezug auf den Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile (Mehrwertabgabe bei Einzonungen; Entschädigung bei Auszonungen) enthält. Diese Feststellung trifft zu. In der von der Regierung zu verabschiedenden Richtplanfassung soll diese Unterlassung behoben werden, weil die KRG-Revision zwischenzeitlich weiter fortgeschritten ist. Dabei handelt es sich gezwungenermassen um geplante Konzepte, zumal endgültige, verbindliche Entscheide in dieser Materie dem Gesetzgeber im Rahmen der KRG-Revision vorbehalten sind. Die Stellungnahmen enthalten zur erwähnten Thematik wertvolle, wenn auch kontroverse Vorschläge. Diese fliessen in die Arbeiten zur Ausgestaltung der entsprechenden Instrumente in der KRG-Revision ein.

Der am 21. Dezember 2017 in die Vernehmlassung gegebene Entwurf der KRG-Revision sieht folgende Eckpfeiler vor:

Vorteilsausgleich

Der Vorteilsausgleich soll über das Instrument der Mehrwertabgabe umgesetzt werden. Die Abgabehoheit (Veranlagung, Einzug bei Fälligkeit) liegt bei den Gemeinden. Nebst Einzonungen sollen auch Um- und Aufzonungen die Abgabepflicht auslösen. Der Entwurf schlägt einen Abgabesatz von 30 Prozent bei Ein-, Um- und Aufzonungen vor, wobei den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt wird, diesen Satz in der Orts-

planung bis auf max. 50 Prozent zu erhöhen. Bestehende (altrechtliche) Vertragslösungen bleiben gültig.

Nachteilsausgleich

Analog allen anderen Kantonen soll sich der Nachteilsausgleich grundsätzlich auf Fälle einer materiellen Enteignung beschränken. Neu wird vorgesehen, dass die von einer Auszonung Betroffenen unabhängig vom Vorliegen einer materiellen Enteignung wenigstens einen Anspruch auf Vergütung nachgewiesener Erschliessungsaufwendungen gegenüber der Gemeinde geltend machen können. Entschädigungspflichtig sind und bleiben die Gemeinden.

Ausgestaltung als interkommunaler Ausgleich

Der Vor- und Nachteilsausgleich wird so ausgestaltet, dass ein gewisser interkommunaler finanzieller Ausgleich stattfindet zwischen wachstumsstarken Gemeinden, in denen tendenziell eher abgabepflichtige Einzonungen stattfinden, und wachstumsschwächeren Gemeinden, in denen gemäss Richtplan vor allem Auszonungen angesagt sind, die eventuell entschädigungspflichtig sind.

Der Ausgleich erfolgt über einen kantonalen Mehrwertabgabe-Fonds (Spezialfinanzierung), der mit 50 Prozent der Mehrwertabgabe aus Ein- und Umzonungen gespeist wird. Die Fondsmittel werden primär für Kantonsbeiträge an Gemeinden für die (teilweise) Deckung ihrer «Auszonungskosten» (allfällige Entschädigungen wegen materieller Enteignung; Vergütungen von Erschliessungsaufwendungen; Kosten der Auszonungsplanungen; Beschwerdeverzichtsvereinbarungen etc.) verwendet. Der Kantonsbeitrag soll 50 Prozent der Auslagen der Gemeinden betragen. Von einer hundertprozentigen Schadloshaltung der Gemeinden durch den Kanton wird abgesehen.

Definitiver Entscheid liegt beim Gesetzgeber

Da die endgültige Regelung Gegenstand der KRG-Revision bildet, versteht sich das vorstehend skizzierte Konzept unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzgeber (Grosser Rat) keine anderen Lösungen beschliesst.

K) Baulandmobilisierung

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen im RPG verlangen Massnahmen zur Baulandmobilisierung (Art. 3 Abs. 3 Lit. a Bis RPG sowie Art. 15a RPG). Gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG kann Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird. Bei neuen Bauzonen muss die Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt sein. Es liegt im Interesse der Gemeinde, die Mobilisierung der Nutzungsreserven voranzutreiben. Der Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert sich mit einer konsequenten Mobilisierung signifikant, zumal neue Einzonungen erst dann zulässig sind, wenn die bestehenden Bauzonen konsequent mobilisiert sind (Art. 15 Abs. 4 RPG).

Die gesetzlichen Grundlagen zur Baulandmobilisierung werden im KRG geschaffen.

Grundzüge der Neuregelung

Für die konkrete gesetzliche Neuregelung der Baulandmobilisierung im KRG schlägt die Regierung folgende Eckpunkte und Grundsätze vor:

- a) Erlass einer Vorschrift im KRG, mit welcher die Gemeinden angehalten werden, die nötigen **Rahmenvoraussetzungen** zu schaffen, damit die Bauzonen objektiv zeitgerecht ihrer Bestimmung zugeführt werden können, wie Quartierplanung, Erschliessung, Baulandumlegung, Beseitigung hemmender Umstände etc. (Baulandmobilisierung im weiteren Sinn).
- b) Statuierung einer Bauverpflichtung bei **Neueinzonungen**:
 - Schaffung einer Grundlage im KRG, damit die Bauverpflichtung samt Massnahmen im Fall der Nichterfüllung vertraglich vereinbart werden kann;
 - Schaffung einer subsidiären gesetzlichen Bauverpflichtung auf Stufe KRG für den Fall, dass keine vertragliche Vereinbarung vorliegt, samt Regelung der Massnahmen, falls die Bauverpflichtung nicht erfüllt wird (Überbauungsfrist acht Jahre mit Abweichungsmöglichkeit via kommunales Baugesetz; Massnahmen:

öffentlich-rechtliches Kaufrecht Gemeinde; Entlassung aus der Bauzone; weitere Massnahmen fakultativ durch Gemeinde);

- c) Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im KRG, damit die Gemeinden im Sinn des Rothenbrunnen-Modells auch für **bereits bestehende Bauzonen** Bauverpflichtungen anordnen können, samt Regelung der Massnahmen, falls Bauverpflichtung nicht erfüllt wird (Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 15a Abs. 2 RPG);
- d) **Befristete Einzonung** bei projektbezogenen Nutzungsplanungen (automatischer Rückfall in die bisherige Zone, wenn das Bauvorhaben nicht innert Frist realisiert wird).

L) Erlass von Planungszone bezüglich potenzieller Auszonungsflächen

Gemäss Art. 22 Abs. 3 KRG hat die Grundordnung einer Gemeinde dem übergeordneten Recht zu entsprechen. Genügt die Grundordnung einer Gemeinde den Anforderungen des übergeordneten Rechts nicht (mehr), so hat die Regierung gemäss Art. 23 Abs. 3 KRG die Gemeinden aufzufordern, die Mängel innert angemessener Frist zu beheben. Nach Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG sind die Bauzonen dem 15-jährigen Bedarf anzupassen und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. In der vorliegenden Richtplananpassung sind die Gemeinden aufgefordert, ihre Ortsplanung innert 5 Jahren anzupassen.

Gemäss Vermutung des Kantons verfügen viele Gemeinden über Bauzonen, die zum Teil weit über ihren Bedarf hinausgehen, dies vor allem wegen der neuen Zweitwohnungsgesetzgebung sowie wegen der neuen Bestimmung im RPG, wonach auch gehortetes Bauland, unternutzte Grundstück sowie leerstehende Gebäude bei der Ermittlung der zulässigen Bauzonenreserve mit zu berücksichtigen sind. Die Grundordnung dieser Gemeinden entspricht somit nicht (mehr) dem übergeordneten Recht, und die Bauzonen sind demzufolge zu reduzieren.

Die Planungszone dient dazu, dass die Gemeinde den Handlungsspielraum für die Überprüfung und Reduktion der Bauzone bewahrt. In der Grundlage «Auszonungspotenziale» hat der Kanton eine Reihe von Gebieten bezeichnet, die sich zur Auszonung eignen könnten. Diese Grundlage ist eine «Vermutung» aufgrund der vom Kanton verwendeten Kriterien, die nicht abschliessend sind. Verschiedene Einwender bestätigen zwar, dass die Flächen «im Grundsatz» im Grossen und Ganzen richtig gewählt seien, im Detail aber nicht ganz stimmen. Das kann durchaus zutreffen. Die Formulierung im kantonalen Richtplan wird deshalb in dem Sinne etwas angepasst, dass die kantonalen Grundlagen ausdrücklich als provisorische Annahme deklariert wird, die seitens der Gemeinden auch widerlegt werden kann. Somit werden die Gemeinden bei der Ortung von Auszonungsflächen auch Kriterien berücksichtigen dürfen, die der Kanton in seiner Grundlage (noch) nicht verwendet hat. Letztlich soll eine Planungszone einfach verhindern, dass eine Auszonung dieser Flächen durch Massnahmen in letzter Minute (z.B. durch Baubewilligungen oder durch Planung und Erstellung von Erschliessungsanlagen) zum vornherein verunmöglicht wird.

Die Planungszone ist aufrechtzuerhalten, bis die Gemeinde ihre Grundordnung angepasst hat. Die Gemeinde kann auch weitere Auszonungsflächen bezeichnen und mittels Planungszone sichern. Kommt die Gemeinde der Aufforderung nach Anpassung seiner Zonenordnung und Sicherung der vom Kanton bezeichneten Flächen nicht oder nicht fristgerecht nach, so kann die Regierung gemäss Art. 23 Abs. 2 KRG an Stelle und auf Kosten der Gemeinde eine geeignete Ersatzordnung festlegen, zu deren Sicherung das Departement eine kantonale Planungszone erlassen kann.

Riepilogo complessivo sulla partecipazione

Sguardo retrospettivo sull'esposizione pubblica

La bozza del piano direttore è stata esposta pubblicamente dall' 11 novembre 2016 al 16 febbraio 2017. Con l'esposizione e consultazione pubblica sono state garantite l'informazione e la partecipazione della popolazione ai sensi dell'art. 4 LPT e art. 7 della Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (OPTC).

L'Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni (ARE-GR) ha invitato ad esprimersi i 112 comuni e le 11 regioni del cantone. Inoltre sono stati sentiti anche i cantoni e le regioni vicine, i partiti politici, così come le associazioni e le organizzazioni del cantone.

Complessivamente sono arrivate 135 prese di posizione (92 comuni, 11 regioni, 2 cantoni vicini, 5 partiti, 9 associazioni ed organizzazioni, 8 servizi cantonali, 2 regioni straniere confinanti, 6 privati). L'Ufficio federale per lo sviluppo del territorio (ARE) ha consegnato il suo rapporto preliminare l'8 giugno 2017.

Valutazione delle prese di posizione e delle richieste

Le 135 prese di posizione sulla bozza di piano direttore contengono complessivamente oltre 2000 richieste. È stato fatto un riassunto delle richieste simili tra loro - con contenuto quasi identico - riportando i nomi di tutti i richiedenti. In questo modo il numero delle richieste si è ridotto a ca. 1300.

Le singole richieste sono state raggruppate per tema da parte di ARE-GR e hanno ricevuto risposta. Dal momento che gran parte delle richieste sono riconducibili a poche aree tematiche, non è stata data una risposta a ciascuna di esse, privilegiando risposte collettive nel paragrafo "Argomentazioni sulle principali aree tematiche". Nella tabella delle valutazioni si rimanda, per ogni richiesta, alla corrispondente area tematica. Si è preso inoltre atto senza ulteriori argomentazioni di eventuali considerazioni ed osservazioni di carattere generale, formulate dai richiedenti

Adeguamenti di maggiore importanza

In fase di pubblicazione il dibattito sul piano direttore cantonale è stato animato. Questo mostra che il piano direttore viene percepito come strumento importante per la gestione del futuro sviluppo degli insediamenti. La consultazione è stata anche utilizzata come occasione per avanzare richieste politiche, ad esempio in rapporto alle questioni sull'autonomia dei comuni, oppure alla situazione economica e demografica nei comprensori rurali.

Grazie ai molteplici contributi, il piano direttore cantonale è stato verificato in modo critico e puntuale. Se ne è potuta migliorare la comprensibilità e sono state apportate importanti modifiche a livello di contenuto:

- Per le autorità, gli elementi decisivi del progetto territoriale dei Grigioni vengono ancorati al piano direttore in modo vincolante. Le aree di intervento con le loro linee d'azione importanti sono ora descritte nel piano direttore (vedasi richiesta II, ARE-CH).
- Per fare in modo di sfruttare i più ampi margini di manovra possibili, il Cantone dei Grigioni utilizza la massima variante giuridicamente concessa (Art. 5a cpv. OPT) e tiene conto della richiesta di stabilire lo scenario demografico „alto“ del UST⁵ quale base per il piano direttore. La previsione sullo sviluppo della popolazione dei Grigioni - così come le schede tecniche - vengono così conseguentemente rielaborate e attualizzate (vedasi paragrafo H).
- L'affermazione secondo cui il decremento demografico nei comprensori rurali deve essere „accettato“, viene cancellata senza sostituzioni (vedasi paragrafo G).

⁵ Scenari UST 2015-2045; pubblicati a maggio 2016

- Il perimetro dell'area di insediamento nel cantone dei Grigioni viene definito in termini quantitativi e, per le autorità, viene ancorato al piano direttore in modo vincolante (vedasi richiesta X, ARE-CH).
- I temi „Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione“ e „Promozione della disponibilità dei terreni edificabili“, che sono parallelamente oggetto della revisione della LPTC, vengono concretizzati quanto più possibile nel piano direttore (vedasi paragrafo J).
- Ai comuni, per ogni ciclo di pianificazione, viene attribuito un margine di manovra di un ettaro sulle estensioni dell'area di insediamento. In aggiunta, ed all'interno dei singoli comuni, sono anche possibili trasferimenti delle zone edificabili, fino ad un ettaro e senza preventivo inserimento nel piano direttore (vedasi paragrafo D).
- In relazione ai nuovi azzonamenti, vengono affinati i requisiti minimi degli allacciamenti al trasporto pubblico (TP). Nei comprensori turistici, i requisiti sono stati adeguati. Alla rete di mobilità lenta viene assegnata maggiore importanza (vedasi paragrafo E).
- Il principio che orienta la capacità dell'area edificabile comunale al fabbisogno effettivo, viene integrato con l'affermazione che anche ai comuni con popolazione costante o in decrescita spetta un'adeguata riserva di area edificabile (vedasi paragrafo G).
- Le indicazioni attuative riguardanti le sedi per attività alberghiere vengono ampliate e precisate (vedasi richiesta XXIII, ARE-CH).
- Nel piano direttore vengono accolti i principi riguardanti il supporto al settore alberghiero, come pure il miglioramento dello sfruttamento delle residenze secondarie (vedasi richiesta XXII, ARE-CH).
- Nella scheda tecnica del comune, i valori dei parametri inseriti per il calcolo dello sfruttamento delle zone edificabili RMC vengono parzialmente modificati. In fase di calcolo viene posta attenzione alla situazione particolare di comuni eterogenei, fusi tra loro, come Ilanz e Cazis (vedasi paragrafo I).

Argomentazioni sulle principali aree tematiche

A) Coordinamento pianificazione regionale e locale dopo l'emanazione del piano direttore

Dopo l'emanazione del piano direttore cantonale sugli insediamenti ed entro determinate scadenze, le regioni ed i comuni, sono tenuti ad adeguare le proprie pianificazioni regionali e locali alle nuove disposizioni della LPT. I lavori procedono in parallelo a livello di regione e comune. Nell'ambito della partecipazione pubblica, la questione del coordinamento tra pianificazione regionale e locale è stato argomento di discussione. Sono quindi arrivati diversi suggerimenti e richieste (ad esempio nr. 179 e 183) a cui di seguito si risponde in modo collettivo.

Con la riforma territoriale entrata in vigore nel 2016 sono state create nel Cantone dei Grigioni strutture più semplici ed efficienti. La Conferenza dei sindaci funge da piattaforma decisionale della regione. Questo permette che le richieste dei comuni vengano trattate a livello regionale con maggiore attenzione rispetto a prima. Questa nuova struttura favorisce la modifica in parallelo del progetto territoriale regionale e della linea guida territoriale comunale. Con l'elaborazione in contemporanea il progetto territoriale regionale e la linea guida territoriale comunale rimangono strettamente correlate tra loro, cosa che favorisce lo sfruttamento di sinergie e che accelera il processo di modifica per tappe, in tempi definiti. Con questo scenario di fondo è interesse dei comuni definire rapidamente il proprio orientamento strategico in termini di sviluppo degli insediamenti, in modo da poter presto trasmettere le relative proposte a livello regionale. L'elaborazione del progetto territoriale regionale permette così anche di sintonizzare tra loro gli orientamenti e le proposte di sviluppo dei singoli comuni, cosa che corrisponde anche alle prescrizioni dell'art. 15 cpv. 3 LPT (posizione e dimensione delle zone edificabili sono da condividere a livello extra comunale; questo ottemperando agli obiettivi e ai principi della pianificazione territoriale).

Alcune (sub-)regioni nel recente passato hanno presentato progetti e piani direttori che già soddisfano le richieste per un progetto territoriale regionale. Lo stato di avanza-

mento dei lavori svolti finora dalle regioni costituisce il punto di partenza per la realizzazione, oppure per l'adeguamento, del progetto territoriale regionale. L'ARE-GR programmerà con le regioni un'analisi bilaterale e accerterà le specifiche necessità di intervento a livello regionale. Sulla base di questo, le regioni dovranno elaborare ed adeguare il progetto territoriale regionale e il piano direttore. A titolo di collaborazione, il cantone stabilisce i requisiti minimi ed i criteri di verifica per il progetto territoriale regionale come pure per i piani direttori regionali. Alcune richieste riguardano l'organizzazione e la pianificazione regionale nella valle del Reno, nell'area di Coira (vedasi per es. nr. 23 e 201). Come esposto nei chiarimenti sul cap. 2.3.3, nell'area di intervento dei Grigioni settentrionale non è stato tenuto abbastanza conto delle peculiarità funzionali del territorio. Pertanto, in modo particolare le regioni Plessur, Landquart e Imboden sono tenute a coordinare le loro pianificazioni a livello extra regionale. In questo territorio dinamico è previsto un ruolo attivo dell'ARE-GR, mentre deve ancora essere definita l'esatta forma di coordinamento e cooperazione. Nel Grigioni settentrionale, a fungere da piattaforma, rispettivamente strumento per la pianificazione sovragregionale, potrebbe essere il programma d'agglomerato di 4^a generazione (emissione giugno 2021). A questo proposito l'ARE-GR si rivolgerà alle tre regioni.

B) Termini per le revisioni delle pianificazioni regionali e locali

Molteplici richieste riguardano i termini previsti per la revisione delle pianificazioni regionali e locali (vedasi a riguardo la figura 11 nel rapporto esplicativo). La maggioranza degli interlocutori considera che i termini siano troppo stretti. Viene pertanto più volte fatta richiesta di un'estensione dei termini (vedasi richieste nr. 184 - 192).

L'ARE-GR è consapevole che i termini previsti per la revisione delle pianificazioni regionali e locali sono ambiziosi e condizionano le risorse dei comuni, degli uffici di pianificazione come pure quelle del cantone. Contemporaneamente è esigenza dell'ARE-GR che le pianificazioni locali e regionali siano rapidamente compatibili con la nuova legge federale sulla pianificazione del territorio. Un tempestivo adeguamento

delle pianificazioni locali alla nuova LPT rientra anche nell'interesse dei comuni. Il termine di cinque anni può inoltre essere derivato dall'art. 5a cpv. 3 lett. d. OPT.

La sentenza del Tribunale federale nel caso del comune di Bregaglia (sentenza del 5 ottobre 2016) mostra quanto siano importanti, in un comune, la verifica e la eventuale riduzione della zona edificabile complessivamente definita. Se i comuni non adeguano in tempi brevi le dimensioni delle loro zone edificabili alle richieste della LPT, corrono il rischio che determinati progetti edilizi su zone edificabili non ancora edificate, in particolare ai margini dell'insediamento, debbano essere accantonati. Pertanto la verifica delle dimensioni delle zone edificabili deve avvenire quanto prima nei comuni con zone edificabili sovradimensionate.

Per i motivi riportati sopra, per la revisione delle pianificazioni regionali e comunali si mantengono i termini previsti, senza cambiamenti.

C) Progetto territoriale dei Grigioni / Struttura dei centri

Il Governo, nel 2014, ha fatto proprio il progetto territoriale dei Grigioni, nato da un processo ampiamente condiviso. I contenuti del progetto territoriale sono stati ripresi nell'adeguamento del piano direttore (corrisponde alla strategia di sviluppo territoriale secondo la linea guida della Confederazione sulla pianificazione direttrice, come da art. 8 cpv. 1 lett. a LPT). Questa ripresa equivale ad un puro atto formale. I contenuti del progetto territoriale non vengono messi nuovamente in discussione, in quanto da un lato le sfide e i rapporti spaziali non sono cambiati in modo determinante dall'elaborazione del progetto territoriale; dall'altro perché già durante l'elaborazione del progetto territoriale ci sono state molteplici occasioni di partecipazione, ben sfruttate dagli attori interessati. Di ciò testimoniano i verbali sulla partecipazione ed i rapporti documentali degli incontri svolti. Questa documentazione venne consegnata ai partecipanti e può essere richiesta presso l'ARE-GR. I contenuti del progetto territoriale, in sede di discussione del rapporto sullo sviluppo economico nel cantone dei Grigioni

(vedasi quaderno nr. 5 / 2014 - 2015), vennero anche presentati al Gran Consiglio, che ne prese atto.

In altri termini, molte delle richieste sul tema progetto territoriale giunte ora, in fase di partecipazione alla revisione del Piano direttore, corrispondono nei contenuti alle richieste poste già in fase di elaborazione del progetto territoriale dei grigioni. La struttura dei centri, la tipologia di spazi, oppure gli obiettivi di cooperazione come pure altri importanti contenuti vengono ripresi immutati nel piano direttore. Per i motivi detti sopra non si approfondiscono le singole richieste giunte ora. Allo stesso modo si rinuncia anche ad una dettagliata spiegazione sul mancato approfondimento di queste richieste. Tuttavia, si richiama, talvolta direttamente, le risposte date in fase di partecipazione al progetto territoriale dei Grigioni. In sede di elaborazione dei progetti territoriali regionali, le regioni sono libere di affinare le strutture dei centri oppure le linee d'azione strategiche (al fine di una concretizzazione dei contenuti del progetto territoriale dei Grigioni).

Ai centri individuati nel piano direttore – a differenza di quanto richiesto in numerose prese di posizione (vedasi ad es. richiesta 128) – non spetta automaticamente un „bonus“ riguardo al perimetro delle loro riserve di zone edificabili. Vale a dire che non c'è nessun collegamento immediato tra centralità e rivendicazione di azzonamento. Tuttavia i centri, grazie ai loro collegamenti TP superiori alla media, soddisfano prima di altre località i criteri di azzonamento (classe di TP, densità massime e minime).

In aggiunta essi sono anche luoghi predestinati allo sviluppo della residenza e delle attività lavorative. La distribuzione delle zone edificabili si deve poi anche basare su un progetto regionale e deve realizzarsi attraverso un atto pianificatorio. Per le ragioni sopra esposte e per la legge federale (art. 15 LPT), i e prese di posizione che chiedono un “bonus di azzonamento” per i centri non possono quindi essere prese in considerazione.

D) Autonomia dei comuni sulle modifiche dell'area di insediamento

Secondo la bozza in consultazione, le estensioni dell'area di insediamento maggiori di 1 ettaro devono essere definite nel piano direttore regionale, mentre le estensioni inferiori ad 1 ettaro per comune e per ciclo di pianificazione non richiedono alcun inserimento nel piano direttore. In fase di partecipazione pubblica, i comuni a questo riguardo hanno reagito in modo molto diverso tra loro. La norma è stata accolta con favore da molti comuni (vedasi 534). Altri comuni hanno giudicato il valore di 1 ettaro troppo basso e hanno richiesto un margine di 2 – 3 ettari (vedasi 545). I comuni più grandi come Coira hanno trovato ingiusto che ad essi venisse assegnato lo stesso margine di aumento valido per i piccoli comuni. I comuni con alle spalle una fusione recente si sono sentiti penalizzati (vedasi 542). In qualche caso sporadico è stato anche proposto un sistema proporzionale alla superficie dell'insediamento, così da tenere in conto le diverse tipologie di comune (vedasi 541).⁶ Da un interlocutore è stata anche suggerita l'introduzione di un valore limite basato su criteri qualitativi, in luogo del limite di 1 ettaro, ritenuto arbitrario (vedasi 630).

L'ARE-GR ha discusso i diversi suggerimenti e nella valutazione complessiva è arrivata alla conclusione di mantenere l'attuale margine stabilito di 1 ettaro per comune, questo soprattutto a seguito del reale scopo (raggruppamenti e sistemazioni di dettaglio delle aree di insediamento). La soluzione è facilmente gestibile e controllabile, ed è anche giustificata a fronte degli obiettivi, scopi e prescrizioni della LPT.

Come accennato, il margine è definito per raggruppamenti e sistemazioni di dettaglio delle zone edificabili. Molti sviluppi a livello comunale sono difficilmente prevedibili. La costruzione di case di riposo, l'espansione di strutture scolastiche, la costruzione di un locale dei vigili del fuoco o progetti simili richiedono eventualmente una espansione dell'area dell'insediamento. Questi progetti di rilievo locale devono essere possibili

⁶ Per quasi 70 dei ca. 110 comuni la superficie edificabile ammonta a meno di 50 ha; solo 23 comuni presentano superfici edificabili di oltre 100 ha.

senza coordinamento con il piano direttore. Devono comunque essere soddisfatte le prescrizioni della pianificazione territoriale riguardanti l'estensione della zona edificabile (tra le altre quella sulla comprova del fabbisogno). Questo vale anche per l'azzoneamento delle RMC.

I piccoli comuni oppure i comuni in comprensori poco dinamici non potranno quasi nemmeno rivendicare il margine di un ettaro stabilito per le estensioni: molti di questi comuni dispongono spesso già oggi di riserve di zone edificabili troppo grandi e le devono ridurre. Normalmente, proprio i comuni nei comprensori caratterizzati da esodo non possono comprovare alcuna necessità di espansione della RMC. In questi comuni, nel migliore dei casi, sono i trasferimenti delle riserve di zone edificabili da un comune all'altro, a fare da oggetto di discussione.

I trasferimenti di zone edificabili fino ad un ettaro per comune e per ciclo di pianificazione sono possibili, nella misura in cui la dimensione dell'area dell'insediamento rimane invariata. I trasferimenti di zone edificabili devono basarsi su un progetto (linea guida del territorio comunale) e devono avere come obiettivo un'ottimizzazione della distribuzione delle zone edificabili, in particolare delle riserve RMC. In linea di principio per i trasferimenti di zone edificabili si devono soddisfare gli stessi criteri degli azzoneamenti. È possibile derogare da tali criteri se predominano motivi architettonici e strutturali, e se con la deroga si raggiunge complessivamente una migliore distribuzione delle zone edificabili.

Della possibilità di trasferimento delle zone edificabili approfittano principalmente i comuni oggetto di fusione, perché per essi il "potenziale di trasferimento" intercomunale è di regola maggiore. In questo modo si tiene conto della situazione talvolta impegnativa dei comuni oggetto di fusione. Nel testo del piano direttore le disposizioni riguardanti il trasferimento intercomunale delle riserve di zone edificabili sono state rese più precise.

E) Requisiti minimi riguardo i collegamenti TP negli azzoneamenti RMC

Il piano direttore stabilisce i requisiti minimi riguardo ai collegamenti TP negli azzoneamenti RMC. Le prescrizioni si differenziano in funzione del tipo di territorio. Le classi di TP costituiscono il quadro di riferimento territoriale.

In molte richieste fu sottolineato il timore che i requisiti minimi venissero stabiliti in modo troppo assoluto, così da complicare molto gli azzoneamenti e i trasferimenti di zone edificabili. Si lamentò al contempo che la rappresentazione schematica delle classi di TP non tenesse in conto a sufficienza della situazione effettiva. Inoltre sarebbero mancati aspetti del traffico lento.

Verso questi timori ed osservazioni si dimostra comprensione. I requisiti minimi definiti sono uno strumento idoneo per indirizzare lo sviluppo dell'insediamento attorno ai luoghi ben collegati col trasporto pubblico. In fase di applicazione i requisiti dovranno essere valutati in modo ragionevole sul caso concreto, e con riguardo alla situazione complessiva.⁷ In pratica un certo margine di manovra deve rimanere garantito pure riguardo alle delimitazioni delle classi di TP mostrate nel piano. Contemporaneamente andrà considerata la situazione riguardante il traffico lento (vedasi richiesta 532).

Come stabilito nel testo del piano direttore, le deroghe ai requisiti minimi devono essere motivate in modo convincente. Tenuto conto di ciò, i requisiti minimi riguardanti il trasporto pubblico non vengono modificati. L'eccezione qui è costituita dai comprensori turistici, che non sono ulteriormente classificati come urbani o suburbani (quindi località come ad es. Scoul, Splügen oppure Disentis). Qui i requisiti vengono allentati. L'area prevista per l'azzoneamento nei comprensori turistici non deve più presentare in alta stagione la classe D, bensì la classe E; in questo modo vigono gli stessi requisiti dei comprensori agricoli. Il fatto che nel cantone dei Grigioni, nei luoghi ben collegati

⁷ Ad esempio nel territorio demaniale i requisiti di minimo riguardanti il collegamento al TP devono essere coordinati a livello «transfrontaliero» con la situazione nella regione Sarganserland-Werdenberg.

al TP, siano ancora disponibili cospicue riserve destinate alla residenza e alle attività lavorative è stato riportato in un rilevamento dell'ARE-GR basato su GIS (vedasi pubblicazione "Flächenkapazitäten mit öV-Mindestanforderungen").

F) Densità minime negli azzonamenti e nei cambi di destinazione delle RMC

Il piano direttore stabilisce densità minime nell'ambito di azzonamenti e cambi di destinazione delle RMC. Secondo la bozza in consultazione le densità minime richieste (Indice di Sfruttamento IS oppure altre unità di densità paragonabili) corrispondono ad un IS di 0.5 nei comprensori agricoli e turistici, ad un IS di 0.8 nei comprensori urbani e suburbani e ad un IS di 1.0 nelle aree con classe di TP A oppure B.

Vari interlocutori hanno considerato troppo elevate queste densità minime previste, principalmente in relazione ai cambi di destinazione. Di conseguenza molti interlocutori si sono pronunciati per una riduzione delle densità minime o addirittura per la rinuncia ad esse (vedasi richiesta 660). Al contrario, da parte delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente le densità minime previste sono state giudicate troppo basse (vedasi richiesta 647).

Dal punto di vista dell'ARE-GR le densità minime sono uno strumento importante per mettere in pratica gli obiettivi e le strategie del progetto territoriale dei Grigioni e per portare a compimento l'incarico assegnato dalla LPT. Secondo il progetto territoriale si mira a densità elevate soprattutto nei comprensori urbani e suburbani. Questo è realizzabile con indici di sfruttamento che suggeriscono costruzioni a 3 piani, quindi con un IS di 0.8 e superiore. L'utilizzo intensivo delle aree meglio collegate dal TP (classi A oppure B) è particolarmente importante dal punto di vista del cantone, per questo in tali aree è stato applicato un IS corrispondente a 0.8. Ciò anche con lo scopo di conseguire una densità di abitanti sufficiente per un'adeguata fruizione e redditività del TP, in particolare in relazione alle frequenze di passaggio. Con gli obiettivi del piano territoriale, e con la legge federale a fare da scenario di fondo, l'ARE-GR non vede alcuna

possibilità di retrocedere dalle densità minime stabilite, altrimenti gli obiettivi inseriti nella revisione della LPT non possono essere raggiunti. Stando così la situazione, le densità minime stabilite nella bozza in consultazione non vengono modificate.

Come previsto nel piano direttore, in fase di pianificazione locale i comuni possono derogare in caso prevalgano motivi architettonici (caratteristiche del luogo, qualità dell'insediamento), strutturali oppure legati alla pianificazione. In questi casi sulla base di principi fondamentali (linea guida territoriale comunale, o altri) e secondo art. 47 OPT, nel rapporto di pianificazione locale si deve motivare la proposta di una eventuale densità minima inferiore.

G) Approccio nei comuni con decremento demografico

Come già in fase di stesura del progetto territoriale dei Grigioni, le prospettive di sviluppo molto eterogenee interne al cantone hanno dato spunto a discussioni. In concreto, alcuni interlocutori hanno lamentato che è tangibile una rassegnazione verso i comprensori rurali, e che il progetto territoriale blocca il margine di intervento delle comunità delle valli periferiche (vedasi richieste 39, 58, 95). Con l'adeguamento del piano direttore sono stati rafforzati i comprensori urbani e suburbani, stimolando così lo svuotamento dei comprensori rurali (vedasi richiesta 40). Il cantone dovrebbe quindi adoperarsi per invertire la rotta di questo sviluppo (vedasi richiesta 41), nell'ambito delle sue competenze politiche decisionali.

A giudizio dell'ARE-GR le preoccupazioni legate allo sviluppo dei comprensori rurali sono fondate e da prendere molto seriamente. Non è però sostenibile definire la pianificazione territoriale quale "capro espiatorio", oppure addirittura responsabile di uno sviluppo demografico negativo e della debolezza strutturale di questi comprensori. Come esposto nel progetto territoriale, dietro al decremento demografico di molte aree periferiche vi sono macro tendenze e motivi di livello superiore. Vi rientrano tra gli altri la crescente concentrazione dei posti di lavoro e della popolazione nelle aree metropolitane, le mutate esigenze sociali verso i luoghi dell'abitare, il generale individualismo

della società, il mutato comportamento nel tempo libero e nei viaggi, oppure il cambiamento strutturale in agricoltura.

Riguardo alla situazione della pianificazione territoriale, bisogna constatare che i comuni nei comprensori rurali dispongono della più grande riserva di zone edificabili se rapportata al numero di abitanti e di occupati⁸. Ciò va ricondotto, tra gli altri motivi, al fatto che in passato la domanda di terreni edificabili rimase molto al di sotto delle ipotesi di crescita, talvolta troppo ottimistiche. Complessivamente nei comprensori rurali la riserva di RMC non edificata ammonta ad oltre 250 ha.

La maggior parte dei comuni nei comprensori rurali deve ridurre le proprie riserve di zone edificabili. Ovviamente a tutti i comuni spetta un'adeguata riserva di superfici edificabili non costruite, sempre che ne sia stata promossa la disponibilità. Qui il cantone procederà con il necessario giudizio e vigilerà affinché ogni comune disponga anche in futuro di un adeguato potenziale di sviluppo legato alla superficie edificabile. Viceversa devono essere corrette tutte quelle stime che possono ora essere definite errate riguardanti: il calcolo delle zone edificabili (che in alcuni casi risalgono fino agli anni 80), le aspettative divenute irraggiungibili nel settore delle seconde case, come pure le zone edificabili "erroneamente etichettate" come RMC (cosiddette superfici RMC non edificabili).

Pertanto nel piano direttore si chiarisce la linea direttrice per cui, ai comuni con numero di abitanti stabile o decrescente, è attribuita una „adeguata riserva“ di superficie edificabile non costruita (capitolo 5.2.2, primo principio guida). Allo stesso modo nel capitolo Politica di Riordino Territoriale viene cancellata, senza essere sostituita, la frase per cui il decremento demografico nei comprensori rurali dovrebbe essere "accettato".

⁸ Nei comprensori rurali la riserva di superficie RMC non costruita ammonta a poco meno di 80 m² per persona e per occupato (in equivalenti a tempo pieno). Questo valore è ca. sei volte superiore alla riserva RMC nei comprensori urbani (14 m²) ed è quasi il doppio della riserva nei comprensori suburbani (34 m²)

H) Scenario UST / Prospettiva sulla popolazione dei Grigioni

Scenario UST

Con riferimento al dimensionamento delle RMC, il cantone dei Grigioni deve prendere una decisione riguardante la previsione sullo sviluppo della popolazione. Al massimo, si può partire dallo scenario "alto" dell' UST. Nella bozza del piano direttore cantonale pubblicata nell'inverno 2016/17 il cantone si era ancora riallacciato agli scenari UST "vecchi" risalenti al 2010. Per il piano direttore modificato e da sottoporre all'approvazione della Confederazione, si devono prendere in considerazione i nuovi scenari UST 2015 – 2045 (pubblicati nell'estate 2016).

Come ci si aspettava, in fase di consultazione sono state avanzate molte richieste a riguardo. I partiti borghesi, tra gli altri, si sono espressi per la scelta dello scenario alto, per garantire il massimo margine di intervento possibile (vedasi richieste 49 e 64), mentre le organizzazioni per la protezione ambientale si sono pronunciate per lo scenario medio o basso (vedasi richieste 56 e 57). Il Cantone dei Grigioni tiene conto della richiesta di sfruttare i più ampi margini di manovra possibili. Esso utilizza la massima variante giuridicamente concessa e stabilisce lo scenario demografico „alto“ del UST quale base per il piano direttore.

Prospettiva demografica dei Grigioni

Il cantone dei Grigioni nel 2014 ha allestito una propria previsione sull'evoluzione della popolazione che comprende valutazioni a scala comunale e consente formulazioni più precise sulla distribuzione territoriale dello sviluppo demografico (prospettiva demografica dei Grigioni 2012 - 2040). In fase di consultazione, molti interlocutori hanno chiesto di aggiornare la previsione e di far confluire i risultati nelle schede tecniche comunali (vedasi ad es. richiesta 69). Talvolta la bontà e la solidità della prospettiva demografica sono state messe in dubbio (vedasi richieste 58, 812 ed anche 1263). Sono state anche auspiccate maggiori informazioni sulle modalità di allestimento della prospettiva demografica (vedasi richiesta 58).

Le domande avanzate dagli interlocutori vengono prese ampiamente in considerazione. La prospettiva demografica viene nuovamente calcolata basandosi sull'attuale scenario „medio-alto“ presentato. Una maggiore solidità dei dati viene raggiunta attraverso la considerazione dello sviluppo effettivo della popolazione, constatato negli ultimi anni.

Inoltre a complemento dei calcoli viene stilato un breve rapporto sul metodo, contenente i parametri fondamentali per la previsione. Data la bontà di queste basi si ritiene che ora la prospettiva demografica si avvalga di un approccio scientifico fondato e capace di fornire previsioni il più possibile plausibili e robuste. Tuttavia, per loro natura le previsioni sono legate all'incertezza.

I) Metodo di calcolo della riserva di capacità / Scheda tecnica comunale

Metodo di calcolo della riserva di capacità

Il metodo utilizzato per il calcolo della riserva di capacità viene descritto in un rapporto separato. Il rapporto era anche parte costituente degli atti pubblicati. Dato che non vi sono state richieste a proposito della metodologia, si ritiene che tutti gli interlocutori l'abbiano accettata. Pertanto non vengono apportate modifiche alla metodologia generale. Tuttavia molte richieste trattavano degli specifici valori attribuiti ai diversi parametri. Ad esempio è stata avanzata la richiesta da molti comuni di ridurre il massimo grado di edificabilità realizzabile dall'attuale 80% al 60% (vedasi richiesta 1208) oppure di ridurre al 2% la possibilità di promozione della disponibilità della riserva di capacità teorica, nelle zone edificabili già largamente edificate dei comprensori suburbani (vedasi richiesta 1224). Dal canto loro le organizzazioni per la protezione dell'ambiente hanno reputato troppo generoso il fabbisogno di superficie utile lorda pro capite di 55 – 70 m² (vedasi richiesta 1155).

Secondo il parere dell'ARE-GR, i valori inseriti sono complessivamente bilanciati e tengono conto delle situazioni territoriali nel cantone dei Grigioni. Per questo i valori non vengono modificati. A fare eccezione, nei comprensori rurali e turistici, è il valore

per le zone centrali senza definizione di indici di utilizzo. Per questi tipi di comprensori, in luogo di un IS di 1.0, per viene ora adottato un IS di 0.8. Nei rimanenti tipi di comprensori (urbano, urbano-turistico, suburbano, suburbano-turistico), l'IS rimane invariato.

Per tenere conto delle situazioni particolari nei grossi centri oggetto di fusione, in casi quali Ilanz, Cazis e Domleschg, il calcolo della riserva di capacità viene leggermente modificato. Il comune di Ilanz appartiene ad esempio al comprensorio suburbano, tuttavia comprende numerose frazioni rurali. La riserva di capacità nelle frazioni rurali viene ora calcolata utilizzando i parametri ed i valori validi per i comprensori rurali (fabbisogno di superficie di piano, possibilità di promozione della disponibilità, IS per le zone centrali senza definizione di indici di utilizzo). In questo modo è possibile tenere conto della particolare struttura di questi comuni oggetto di fusione.

Scheda tecnica comunale

Mentre sono giunte poche richieste sulla metodologia della scheda tecnica come pure sui valori utilizzati, sono state molte le richieste che fanno riferimento ai risultati riportati per i singoli comuni. Tali risultati non possono essere commentati singolarmente in fase del rapporto sulla partecipazione, anche perché le schede tecniche, prima dell'emanazione del piano direttore cantonale, devono ancora essere complessivamente aggiornate sulla base dei dati più recenti. Una volta pubblicato il piano direttore cantonale e dopo che le schede tecniche comunali saranno state aggiornate, si prevede il seguente iter:

- Nel piano direttore i comuni vengono provvisoriamente assegnati alla categoria A, B o C. Questo abbinamento è inizialmente ipotetico. Lo stato di coordinamento attribuito è quello di “risultato intermedio”.
- I comuni hanno due anni di tempo dall'emanazione del piano direttore cantonale per verificare il calcolo di capacità riportato nella scheda tecnica comunale. Inoltre viene messo a disposizione dei comuni uno strumento di lavoro a titolo di supporto. In fase di verifica è possibile, basandosi su questo strumento di supporto, appro-

fondire le peculiarità ed i casi speciali del comune (divieto di costruire in elevazione, settori da tenere liberi, ISOS - inventario insediamenti svizzeri da proteggere -, disposizioni del piano di progettazione generale, ecc.).

- Dopo la verifica della scheda tecnica, il comune viene assegnato in modo definitivo ad una delle categorie A, B oppure C, e lo stato di coordinamento verrà elevato a “dato acquisito”.
- Una volta terminata la revisione della pianificazione locale (ovvero dopo l'approvazione da parte del governo della pianificazione conforme alla LPT), il comune viene cancellato dalla lista, rispettivamente introdotto nella lista “comuni con pianificazione aggiornata nell'ambito RMC”.

J) Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione

In molte prese di posizione si esprime formalmente il rammarico che il PDC contenga semplicemente dichiarazioni rudimentali per quanto riguarda la compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione (imposta sul valore aggiunto nel caso di nuovi azzonamenti, indennizzo nel caso di dezonamento). Questa constatazione è corretta. Questa omissione dovrà essere rettificata nell'edizione del piano direttore che deve essere approvata dal governo, in quanto la revisione della LPTC nel frattempo è andata avanti. Nel PDC si può solo riportare i concetti in via di elaborazione legislativa, dato che le decisioni definitive e vincolanti in questa materia sono riservate al legislatore nell'ambito della revisione della LPTC. Le prese di posizione su questa tematica contengono tuttavia proposte valide, anche se controverse. Esse vengono trasmesse a chi si sta occupando della revisione della LPTC.

La bozza di revisione della LPTC sottoposta a consultazione il 21 dicembre 2017 prevede i seguenti capisaldi:

Compensazione dei vantaggi

La compensazione dei vantaggi deve essere attuata nella LPTC attraverso lo strumento dell'imposta sul valore aggiunto. L'autorità di competenza (accertamento, riscossione) è il comune. Oltre al caso di nuovi azzonamenti, l'obbligo di riscossione scatta anche ai cambi di destinazione e agli aumenti di densità. La bozza propone un'aliquota di riscossione del 30% per i nuovi azzonamenti, cambi di destinazione e aumenti di densità, anche se ai comuni è concesso in fase di pianificazione locale di innalzare queste aliquote fino al massimo al 50%. I (vecchi) contratti in essere rimangono validi.

Compensazione degli svantaggi

Analogamente agli altri cantoni, la compensazione degli svantaggi si deve limitare fondamentalmente ai casi di esproprio materiale. La novità prevista è che le persone coinvolte in un dezonamento, indipendentemente dalla sussistenza di un esproprio materiale, possano far valere nei confronti del comune almeno il diritto al risarcimento di comprovate spese di urbanizzazione. Responsabili del risarcimento sono e rimangono i comuni.

Impostazione della compensazione intercomunale

La compensazione dei vantaggi e degli svantaggi è concepita in modo tale che ci sia una compensazione finanziaria intercomunale tra comuni in forte sviluppo, nei quali si verificano azzonamenti soggetti ad imposta, e comuni dallo sviluppo debole, eventualmente responsabili di risarcimenti per dezonamenti previsti secondo piano direttore.

La compensazione avviene tramite un fondo per l'imposta sul valore aggiunto (finanziamento speciale), alimentato col 50% dell'imposta sul valore aggiunto derivante da azzonamenti e cambi di destinazione. I mezzi del fondo vengono anzitutto impiegati per contributi cantonali ai comuni per la (parziale) copertura dei loro “costi di dezonamento” (eventuali indennizzi per espropri materiali; compensi per spese di urbanizzazione, costi della pianificazione dei dezonamenti, accordi di rinuncia ai ricorsi, ecc.). Il

contributo del cantone deve ammontare al 50% dell'esborso dei comuni. Non viene considerata la possibilità che il cantone indennizzi i comuni al 100%.

La decisione definitiva spetta al legislatore

Dal momento che il regolamento definitivo compete ai lavori di revisione della LPTC, il concetto qui delineato può essere oggetto di modifiche che il legislatore (Gran Consiglio) vorrà stabilire.

K) Promozione della disponibilità dei terreni edificabili

Le nuove disposizioni legislative della LPT prevedono misure per la promozione della disponibilità dei terreni edificabili (art. 3 cpv. 3 lett. a bis LPT, come pure art. 15a LPT). Ai sensi dell'art. 15 cpv. 4 LPT, un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se è idoneo all'edificazione, sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti. Nel caso di zone edificabili nuove, la disponibilità del terreno deve essere garantita sul piano giuridico.

È nell'interesse dei comuni promuovere la disponibilità delle riserve, perché ciò accresce in modo notevole il margine di manovra. In particolare nuovi azzonamenti vengono autorizzati esclusivamente se la disponibilità delle zone edificabili esistenti viene promossa in modo coerente (sempre art. 15 LPT).

Le basi giuridiche per la promozione della disponibilità dei terreni edificabili vengono poste nella LPTC.

Principi del nuovo regolamento

Per una concreta nuova regolamentazione giuridica della promozione della disponibilità dei terreni edificabili nella LPTC, il governo ha stabilito i seguenti capisaldi e principi:

- a) Inserimento di una prescrizione nella LPTC, secondo cui i comuni siano tenuti a creare le **condizioni quadro** affinché le zone edificabili possano essere oggetti-

vamente assegnate per tempo agli scopi stabiliti. Per condizioni quadro si intendono: piani di quartiere, urbanizzazione, ricomposizioni particellari, risoluzione di circostanze sfavorevoli, ecc. (promozione della disponibilità dei terreni edificabili in senso lato).

- b) Definizione di obblighi di edificazione per i nuovi **azzonamenti**:

- Introduzione nella LPTC del principio per cui si possa concordare a livello contrattuale l'obbligo di edificazione, e le misure nel caso di inadempienza;
- Introduzione a livello di LPTC di un obbligo legale e sussidiario di edificazione, nel caso non sia presente alcun accordo contrattuale, inclusa la definizione delle misure in caso di mancato adempimento dell'obbligo di costruire (obbligo di edificazione entro otto anni, con possibilità di deroga attraverso la legge edilizia comunale; misure: diritto di compera a favore del comune; esclusione dalla zona edificabile; ulteriori misure facoltative da parte del comune).

- c) Introduzione a livello di LPTC di un principio legale affinché i comuni, secondo il modello Rothenbrunnen, possano attivare obblighi di edificazione anche per le **zone edificabili esistenti**, comprensivi di definizione delle misure in caso di mancato adempimento (conformemente ad art. 15a cpv. 2 LPT).

- d) **Azzonamento a tempo determinato** nel caso di pianificazioni di utilizzo derivanti da progetti edilizi concreti (ritorno automatico all'azzonamento precedente, se l'edificazione non viene realizzata entro i tempi prescritti).

L) Emanazione di zone di pianificazione per potenziali superfici di dezonamento

Ai sensi dell'art. 22 cpv. 3 LPTC, l'ordinamento pianificatorio di un comune deve rispettare la legge di rango superiore. Se l'ordinamento di un comune non soddisfa (o non soddisfa più) i requisiti della legge di rango superiore, il governo, ai sensi dell'art. 23 cpv. 3 LPTC, deve richiedere ai comuni di porre rimedio alle carenze entro un termine adeguato. Secondo gli art. 15 cpv. 1 e 2 LPT, le zone edificabili devono essere adeguate al fabbisogno dei successivi 15 anni, mentre le zone sovradimensionate devono

essere ridotte. Nella presente modifica del piano direttore viene richiesto ai comuni di adeguare la loro pianificazione locale entro 5 anni.

Secondo la valutazione del cantone, molti comuni dispongono di zone edificabili che, in parte, eccedono largamente il loro fabbisogno. Questo in particolare a seguito della nuova legge sulle residenze secondarie, come pure delle nuove disposizioni della LPT, secondo le quali anche i terreni oggetto di tesaurizzazione, i terreni sottoutilizzati, come pure gli edifici vuoti, devono essere considerati nella determinazione della riserva di zona edificabile. Pertanto l'ordinamento di questi comuni non soddisfa (più) la legge di rango superiore e le zone edificabili vanno conseguentemente ridotte.

La zona di pianificazione serve affinché il comune, per il tempo necessario, mantenga il margine di manovra per la verifica e la riduzione della zona edificabile. Nel documento di base "Potenziali di dezonamento" il cantone ha individuato una serie di aree che potrebbero essere idonee al dezonamento. Questo documento di base rappresenta una "ipotesi", in quanto i criteri utilizzati dal cantone non sono definitivi. Tuttavia molti interlocutori che hanno sollevato obiezioni confermano che le superfici, in linea di massima, sono state selezionate abbastanza correttamente, ma che nel dettaglio non hanno piena corrispondenza con la realtà.

Questo può senz'altro essere vero. La formulazione nel piano direttore cantonale viene pertanto in parte modificata, nel senso che le basi cantonali vengano espressamente dichiarate provvisorie, e che possano anche essere confutate da parte dei comuni. In questo modo i comuni, in fase di individuazione delle superfici da dezonare, possono anche prendere in considerazione criteri che il cantone nelle proprie basi non ha (ancora) utilizzato. In ultima analisi una zona di pianificazione ha semplicemente lo scopo di evitare che, all'ultimo momento, i dezonamenti di queste superfici vengano resi impossibili ad es. attraverso autorizzazioni edilizie oppure pianificazione e realizzazione di opere di urbanizzazione.

La zona di pianificazione deve essere mantenuta fino a quando il comune non ha modificato il proprio ordinamento pianificatorio. Il comune può anche individuare ulteriori superfici di dezonamento e vincolarle attraverso una zona di pianificazione. Se il

comune non adempie alla prescrizione di modifica del proprio regolamento di zona ed a quello di proteggere dall'edificazione le superfici identificate dal cantone, oppure se non lo fa entro i termini prescritti, allora il governo - ai sensi del art. 23 cpv. 2 LPTC - può stabilire un adeguato regolamento sostitutivo addebitandone i costi al comune. A garanzia di ciò, il dipartimento può emanare una zona di pianificazione cantonale.