



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.4.2013

2013/4018
C(2013) 2232 final

Sehr geehrter Herr Minister,

ich möchte Sie auf die Anwendung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000) (im Folgenden „Wasserrahmenrichtlinie“) in Österreich aufmerksam machen.

Im Jahr 2006 erhielt die Kommission eine Beschwerde wegen eines geplanten Wasserkraftwerks „Schwarze Sulm“ in der Steiermark, das gegen EU-Recht verstoßen würde, weil es den sehr guten Wasserzustand des Flusses verschlechtern würde.

Daraufhin leitete die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/4414 ein und richtete im Oktober 2007 ein Mahnschreiben an Österreich, da das Vorhaben nach Auffassung der Kommission in Widerspruch zur Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere Artikel 4, stand, der u. a. die Verpflichtung zum Schutz aller Oberflächenwasserkörper vorsieht. Österreich erklärte in seiner Antwort vom Januar 2008, dass eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot angesichts des übergeordneten öffentlichen Interesses gerechtfertigt sei, mehr erneuerbare Energiequellen wie z. B. Wasserkraft einzusetzen.

Im Januar 2010 stellte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/4414 ein, nachdem die österreichischen Behörden der Kommission mitgeteilt hatten, dass die ursprünglich erteilte Bewilligung des Vorhabens nach dem österreichischen Wasserrechtsgesetz aufgrund einer Berufung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans zurückgezogen worden sei. In ihrem Berufungsbescheid erklärte die zuständige Berufsbehörde, das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BLFUW), ausführlich, warum das Vorhaben für eine Ausnahme von dem im österreichischen Recht geregelten Verschlechterungsverbot, das die Vorgaben des Artikels 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie umsetzt, nicht infrage käme. Nach Auffassung des BLFUW war insbesondere das erforderliche Kriterium des „übergeordneten öffentlichen Interesses“ nicht erfüllt.

Seiner Exzellenz Herrn Dr. Michael SPINDELEGGER
Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
A – 1014 Wien

Im Jahr 2012 wurde die Kommission durch Beschwerden darauf aufmerksam gemacht, dass der österreichische Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Gesetzesprüfungsverfahrens vom März 2012 entschieden hat, dass die Berufungsbefugnis des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans verfassungswidrig ist (Az: VfGH G126/11-12). Nach Auffassung der Beschwerdeführer sei die Entscheidung des BLFUW aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichts gegenstandslos geworden, so dass die ursprünglich erteilte wasserrechtliche Bewilligung für das Vorhaben rechtskräftig werde. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat den Berufungsbescheid des BLFUW inhaltlich nicht in Frage gestellt.

Im April 2012 leitete die Kommission ein EU-Pilotverfahren (3338/11/ENVI) ein, um bei den österreichischen Behörden die Auswirkungen des Verwaltungsgerichtshofsurteils zu erfragen. Die österreichischen Behörden bestätigten, dass in der Folge dieses Urteils der Berufungsbescheid des BLFUW gegenstandslos und die ursprüngliche Bewilligung wieder rechtskräftig wurde und nicht mehr vor einem nationalen Gericht angefochten werden kann. Die Behörden kündigten jedoch an, dass sie eine Überprüfung nach § 21a des österreichischen Wasserrechtsgesetzes (WRG) planten, um die ursprüngliche Bewilligung noch einmal zu überprüfen. Im November 2012 erklärten die österreichischen Behörden, dass sie eine Bewertung des von dem Vorhaben betroffenen Wasserkörpers vornehmen wollten, um die Bewilligung an den Stand der Technik anzupassen. Erste Ergebnisse dieser Bewertung seien jedoch erst Anfang 2014 zu erwarten. Auf Anfrage der Kommission erklärten die österreichischen Behörden im Dezember 2012, dass der Bau der Anlage trotz des Überprüfungsverfahrens aufgrund der 2007 erteilten Bewilligung unverzüglich beginnen könne. Im Februar 2013 wurde die Kommission darüber informiert, dass der Projektentwickler den Bau des Kraftwerks vorbereitet.

Nach Auswertung der Antworten der österreichischen Behörden im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2006/4414 und der Antworten zu den EU-Pilot-Anfragen ist die Kommission der Auffassung, dass Österreich bei der Bewilligung des Projekts „Wasserkraftwerk Schwarze Sulm“ die Ausnahmeregelung zum Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie nicht ordnungsgemäß angewandt hat.

Rechtliche Würdigung

Die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere des Artikels 4 der Richtlinie gelten im vorliegenden Fall analog.

Die Bewilligung für das Projekt des Wasserkraftwerks „Schwarze Sulm“, Ausbaustufe A, war bereits 2007 erteilt worden. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 11. September 2012 in der Rechtssache C-43/10 (Aitolokarnanias u.a.) entschieden, dass die Pflichten aus Artikel 4 erst am 22. Dezember 2009, dem Zeitpunkt, bis zu dem die Mitgliedstaaten ihre Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete veröffentlichen mussten, anwendbar wurden. Der Gerichtshof verweist in seinem Urteil allerdings auf seine ständige Rechtsprechung auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 EUV in Verbindung mit Artikel 288 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten, an die die Richtlinie gerichtet ist, während der Frist für deren Umsetzung keine Vorschriften erlassen dürfen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden (Randnr. 57 des Urteils). Nach Auffassung des Gerichtshofs ist diese Unterlassungspflicht, die für alle nationalen Träger öffentlicher Gewalt gilt, dahin zu verstehen, dass sie den

Erlass jeder allgemeinen und speziellen Maßnahme erfasst, die eine solche negative Wirkung entfalten kann (Randnr. 57 des Urteils).

Was die Wasserrahmenrichtlinie angeht, so ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Richtlinie am 22. Dezember 2000 und dem 22. Dezember 2009 keine Maßnahmen erlassen durften, die geeignet waren, die Erreichung des in Artikel 4 der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden (Randnr. 60 des Urteils). Deshalb galten die Grundsätze von Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie während dieses Zeitraums bereits analog. In so einem Fall ließe sich eine Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 nur rechtfertigen, wenn analog die Anforderungen von Artikel 4 Absatz 7 angewandt werden (siehe Randnr. 63-65).

In ihrer Antwort vom Januar 2008 auf das Mahnschreiben im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/4414 wird von den österreichischen Behörden nicht angezweifelt, und durch die Erklärungen im Berufungsbescheid des BLFUW von 2009 sogar bestätigt, dass sich durch den Bau des Wasserkraftwerks der Wasserzustand der Schwarzen Sulm auf einer Teilstrecke von 8 km von „sehr gut“ auf „gut“ verschlechtern würde. Deshalb würde das Projekt gegen das Verbot der Verschlechterung des Wasserzustands gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen, das laut Urteil des EuGH analog für Projekte angewandt werden muss, die vor dem 22. Dezember 2009 bewilligt wurden.

Die Verschlechterung des Wasserzustands der Schwarzen Sulm von „sehr gut“ auf „gut“ ließe sich, ebenfalls analog, nur durch Erfüllung der Bedingungen für eine Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie rechtfertigen.

Laut Artikel 4 Absatz 7 verstoßen Mitgliedstaaten nicht gegen die Richtlinie, wenn das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten Zustand zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

- Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern,
- die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft;
- die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und
- die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

Die Kommission hat ernsthafte Zweifel, dass die Gründe für die Änderungen im vorliegenden Fall die Annahme eines übergeordneten öffentlichen Interesses rechtfertigen und ausreichend erläutert wurden.

Österreich erklärte in seiner Antwort auf das Mahnschreiben im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/4414, das Kriterium des übergeordneten öffentlichen Interesses sei erfüllt, da der Ausbau der Wasserkraft zur Erreichung der Ziele für erneuerbare Energien in Österreich erforderlich sei. Ferner erklärten die österreichischen Behörden, Artikel 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie gebe den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum, im Falle eines übergeordneten öffentlichen Interesses von den Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 abzuweichen. Österreich erklärte, es habe innerhalb seines Ermessensspielraums gehandelt, und verwies auch auf die verbindlichen Ziele der europäischen Klimaschutzpolitik.

Nach Auffassung der Kommission ist es in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten festzulegen, was als „übergeordnetes öffentliches Interesse“ gilt, das eine Abweichung von den Zielen der Richtlinie rechtfertigt. Einem Mitgliedstaat steht es jedoch nicht völlig frei zu entscheiden, wie er diese Ausnahmeregelung anwendet und was als „übergeordnetes öffentliches Interesse“ anzusehen ist. Andernfalls böte die Bestimmung die uneingeschränkte Möglichkeit, von den Kernpflichten der Wasserrahmenrichtlinie abzuweichen, was den Zweck der Richtlinie aushöhlen würde. Eine solche Auslegung stünde auch in Widerspruch zum allgemeinen Grundsatz des EU-Rechts, wonach Ausnahmen von den allgemeinen Verpflichtungen der EU-Vorschriften eng auszulegen sind. Außerdem würde ein Mitgliedstaat in jedem Fall seinen Ermessensspielraum überschreiten, wenn seine Entscheidung auf unrichtigen rechtlichen oder sachbezogenen Annahmen beruhen würde.

Ausgehend von der Bewertung der Bewilligung und der Antworten der österreichischen Behörden auf das Mahnschreiben (VV Nr. 2006/4414) kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Österreich die rechtlichen Anforderungen von Artikel 4 Absätze 1 und 7 falsch ausgelegt hat, als es die Bewilligung für das Wasserkraftwerk erteilte.

Erstens vertritt Österreich in seiner Antwort auf das Mahnschreiben (VV Nr. 2006/4414) die Auffassung, Ziel der Wasserrahmenrichtlinie sei die Erreichung und Erhaltung eines „guten“ Zustands der Oberflächengewässer. In Bezug auf die Schwarze Sulm wäre dieses Ziel auch mit dem neuen Wasserkraftwerk noch erfüllt. Diese Annahme zeigt, dass Österreich die klaren Ziele der Wasserrahmenrichtlinie falsch ausgelegt hat. Ziel der Richtlinie ist – neben der Erreichung und Erhaltung eines „guten“ Zustands – auch zu verhindern, dass sich der derzeitige Zustand verschlechtert. Das Nichterreichen eines klaren Ziels, im vorliegenden Fall der Nichtverschlechterung, lässt sich nicht mit Verweis auf die Einhaltung einer anderen Verpflichtung aus der Richtlinie rechtfertigen. Artikel 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie, der die Kriterien für die Zulässigkeit einer Verschlechterung von einem „sehr guten“ zu einem „guten“ Wasserzustand festlegt, zeigt, dass ein solches Argument keine annehmbare Rechtfertigung darstellt.

Zweitens versuchten die österreichischen Behörden, die Gründe für ein „übergeordnetes öffentliches Interesse“ durch Verweis auf die Bedeutung der Erzeugung erneuerbarer Energien in Österreich und in der EU zu rechtfertigen. Die Erläuterung der Behörden in der Bewilligung und die Antwort auf das Mahnschreiben (VV Nr. 2006/4414) deuten darauf hin, dass die Behörden die Erzeugung erneuerbarer Energien als solche in jedem

Fall als übergeordneten Grund für ein Durchbrechen des Verschlechterungsverbots der Wasserrahmenrichtlinie ansehen.

Eine solche Annahme erfüllt nicht die Anforderungen für eine Einzelfallbewertung, wie sie in Artikel 4 Absatz 7 insbesondere für das Kriterium „übergeordnetes öffentliches Interesse“ vorgesehen ist. Die Kommission bestreitet nicht die Auffassung Österreichs, dass die Erzeugung von Wasserkraft im öffentlichen Interesse liegt. Der Begriff „übergeordnet“ gemäß Artikel 4 Absatz 7 Buchstabe c ist jedoch ein eindeutiger Hinweis darauf, dass das Projekt auf Einzelfallbasis geprüft werden und einem öffentlichen Interesse dienen muss, das die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, in diesem Fall das Verschlechterungsverbot, übertrifft. Wie bereits betont, sollte eine solche Abweichung von einem Kernziel der Wasserrahmenrichtlinie (Nichtverschlechterung) eng ausgelegt werden und bedarf einer konkreteren Bewertung als derjenigen, die die österreichischen Behörden bisher vorgenommen haben.

Deswegen darf als Bezugspunkt bei einer solchen Bewertung nicht einfach eine Projektkategorie, wie z. B. Stromerzeugung durch Wasserkraft, herangezogen werden, sondern es muss das konkrete Projekt mit seinen mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen auf die Ziele der Richtlinie berücksichtigt werden. Die Vorteile des konkreten Projekts, die einem öffentlichen Interesse dienen müssen, sind gegenüber den Zielen abzuwägen, die aufgrund der Durchführung des Projekts nicht erreicht werden können.

Es sei darauf hingewiesen, dass Wasserkraft nur eine mögliche Quelle erneuerbarer Energien ist, deren Potenzial zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele nach Schätzungen der Europäischen Energieagentur wesentlich geringer ist als das anderer erneuerbarer Energiequellen.¹ Selbst wenn sich ein Mitgliedstaat für Wasserkraft als erneuerbare Energie entscheidet, ergeben sich zudem die wichtigsten Umweltauswirkungen aus der Wahl des Standorts der einzelnen Projekte. Die österreichischen Behörden haben nicht erläutert, wie das vorliegende Projekt sich in ihre allgemeinen Aktionspläne für erneuerbare Energien einfügt. Zudem wurde für das Wasserkraftvorhaben keine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung erarbeitet, um für die Wasserkrafterzeugung die besten Standorte mit den geringsten Umweltauswirkungen zu ermitteln.

Die Tatsache, dass die österreichischen Behörden einfach auf die Bedeutung der Wasserkraft auf nationaler und europäischer Ebene verwiesen haben, zeigt, dass sie es versäumt haben, eine ordnungsgemäße Bewertung des Kriteriums des übergeordneten öffentlichen Interesses nach Artikel 4 Absatz 7 Buchstabe c durchzuführen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Berufungsbehörde, also das BLFUW, in seiner Entscheidung vom 30. November 2009 in dieser Frage zu derselben Schlussfolgerung gelangt.

Zusätzlich zu der obigen fehlerhaften Auslegung der Anforderungen von Artikel 4 Absatz 7 Wasserrahmenrichtlinie durch die österreichischen Behörden, die der Bewilligung zugrunde liegt, hat die Kommission ernsthafte Zweifel, ob im vorliegenden Fall der Bau des Wasserkraftwerks „Schwarze Sulm“ gerechtfertigt werden könnte, wenn

<http://www.eea.europa.eu/highlights/massive-renewable-energy-growth-this>

eine ordnungsgemäße Bewertung möglicher übergeordneter öffentlicher Interessen gemäß Artikel 4 Absatz 7 durchgeführt würde.

Die österreichischen Behörden hätten die Frage prüfen müssen, ob die Stromerzeugung durch das betreffende Kraftwerk in diesem konkreten Fall einem öffentlichen Interesse dient, das höher zu bewerten ist, als die unbestrittene drohende Verschlechterung des Wasserzustands auf einer Teilstrecke von 8 km der Schwarzen Sulm, deren sehr hohe ökologische Qualität und deren einzigartiger Wert von Nichtregierungsorganisationen sowie vom BLFUW hervorgehoben wird.

Das BLFUW kommt in seinem Berufungsbescheid – auf der Grundlage von Sachverständigengutachten - zu dem Schluss, dass das Wasserkraftwerk „Schwarze Sulm“ nur etwa 2 % der Stromversorgung der Steiermark und nur 0,4 % der Stromerzeugung Österreichs liefern würde. Das BLFUW legt in seinem Bescheid dar, dass die Energieversorgung in Österreich nicht von lokalen Kleinkraftwerken abhängt, sondern von der Leistungsfähigkeit der Gesamtproduktion Österreichs. Da das Kraftwerk an das allgemeine Stromnetz angeschlossen würde und nicht zum getrennten Betrieb für lokale Zwecke bestimmt ist, kommt das Ministerium abschließend zu dem Ergebnis, dass der Beitrag des Kraftwerks zur Energieversorgungssicherheit unerheblich ist und keinen zusätzlichen Nutzen für die regionale und nationale Energieversorgung bringt.

Die Kommission bestreitet nicht die Notwendigkeit, die Erzeugung erneuerbarer Energien als Teil eines nachhaltigen Energiemix zu unterstützen. Sie zweifelt jedoch ernsthaft daran, dass das Kriterium des überwiegenden öffentlichen Interesses für ein Kraftwerk erfüllt ist, dessen Bewilligung in Widerspruch zum Verschlechterungsverbot steht, aber - laut Bewertung durch das Bundesministerium - keinen zusätzlichen Nutzen für die nationale, regionale oder lokale Elektrizitätsversorgungssicherheit bietet. Die Kommission stellt die Notwendigkeit und die Nützlichkeit kleiner Kraftwerke, etwa im Rahmen eines nationalen Plans für erneuerbare Energien oder für einen Entwicklungsplan für Wasserkraft, der Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung zur Verringerung der Umweltauswirkungen ist, nicht grundsätzlich infrage. Die österreichischen Behörden haben aber keinen Nachweis dafür vorgelegt, dass der Bau eines Wasserkraftwerks Schwarze Sulm mit seiner eher geringen Kapazität Teil eines solchen umfassenderen Vorgehens ist. Es wurde auch nicht dargelegt, weshalb so ein kleines Kraftwerk unbedingt in einer sehr empfindlichen und einzigartigen Umwelt gebaut werden und hierdurch eines der Kernziele der Wasserrahmenrichtlinie – der Schutz des gegenwärtigen Zustands der Oberflächengewässer – gefährdet werden muss.

Schließlich stellt die Kommission fest, dass das zuständige Bundesministerium die Bewertung der Landesregierung entschieden ablehnt und zu der eindeutigen Schlussfolgerung gelangt, dass der Bau des Kraftwerks „Schwarze Sulm“ die Anforderung des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ nicht erfüllt. Zwar hat der österreichische Verfassungsgerichtshof die Berufungsbefugnis des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans für verfassungswidrig erklärt, so dass die Berufungsentscheidung keine Auswirkungen auf die ursprüngliche Bewilligung hat. Er hat sich jedoch nicht zu den materiell-rechtlichen Aspekten dieses Falles geäußert. Die Stellungnahme des Bundesministeriums, die sich auf Sachverständigengutachten stützte, wurde daher inhaltlich durch die Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs nicht berührt.

Aus diesem Grund kommt die Kommission, auch aufgrund der Erläuterungen im Berufungsbescheid des BLFUW, zu dem Schluss, dass die Bedingungen für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot nicht erfüllt sind und der Bewilligungsbescheid nicht ausreichend begründet ist.

Deshalb ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass Österreich bei der Bewilligung des Baus eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 3 EUV in Verbindung mit Artikel 288 AEUV nicht nachgekommen ist, weil es die Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 7 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG nicht ordnungsgemäß angewendet hat.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich vor, nach Eingang der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 258 AEUV abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Janez POTOČNIK

Mitglied der Kommission



BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG

Für die Generalsekretärin,

Jordi AYET PUIGARNAU

Direktor der Kanzlei