



Message 2022-DAEC-186

23 août 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les eaux

Le présent message accompagne le projet de la loi modifiant la loi sur les eaux (LCEaux) mis en consultation. Il est structuré de la manière suivante:

1. Origine et nécessité du projet	1
2. Consultation	2
3. Commentaires des dispositions	3
4. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et incidences financières	4
5. Effets sur le développement durable	4
6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	4

1. Origine et nécessité du projet

1.1. Harmonisation des compétences d'octroi de subventions en matière de travaux d'aménagement des cours d'eau avec la loi sur les finances de l'Etat (LFE)

La loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, contient les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE, RS 721.100) et de son ordonnance d'exécution du 2 novembre 1994 (OACE, RS 721.100.1) ainsi que de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) et de son ordonnance d'exécution du 28 octobre 1998 (OEaux, RS 814.201). Elle est complétée par un règlement d'application du 21 juin 2011 (RCEaux, RSF 812.11), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

Conformément aux articles 27 al. 1 et 45 al. 2 LCEaux, les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien des cours d'eau relèvent de la responsabilité des communes qui doivent en assumer les coûts. Ces dernières peuvent demander une subvention au canton pour couvrir une part des dépenses, calculée selon les articles 60 ss RCEaux.

La compétence pour octroyer les subventions aux communes en matière d'aménagement des cours d'eau est actuellement réglée à l'article 47 al. 4 LCEaux qui dispose que la compétence du Conseil d'Etat en matière de subvention est limitée à 500 000 francs par projet. Il résulte dès lors de l'application de

la législation sur les eaux que le Grand Conseil est compétent pour leur octroi dès lors que leur montant s'élève à plus de 500 000 francs.

Or, lorsqu'on applique les règles générales de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour octroyer des subventions d'un montant supérieur à 500 000 francs mais inférieur à 5 256 218 francs¹.

Bien que l'article 30 al. 2 LFE réserve les dispositions prévues dans les lois spéciales telles que la LCEaux, la pratique d'octroi des subventions d'aménagement des cours d'eau par les autorités compétentes a mis en lumière aussi bien des problèmes d'interprétation dans l'application concrète de cette disposition et la détermination de l'autorité compétente, qu'un doute sur la pertinence d'une règle de compétence spéciale. En effet, lorsqu'on passe en revue les dispositions instituant des subventions dans les différentes lois fribourgeoises, la plupart de ces lois prévoient une compétence générale du Conseil d'Etat dans les limites des compétences prévues par la LFE².

¹ L'article 30 al. 1 let. c LFE dispose que doivent faire l'objet d'un crédit d'engagement notamment les dépenses de subventionnement d'investissements dont le coût à la charge de l'Etat excède, sur une période de trois ans au moins, 1/8% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil. Ce pourcentage correspond actuellement à 5 256 218 francs, selon l'article 2 de l'ordonnance du 7 juin 2022 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21).

² Cf. p. ex: art. 32 de la loi sur les sites pollués (LSites, RSF 810.13), art. 46 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RSF 721.0.1)

Au regard de ces éléments, il se justifie dès lors d'instituer une compétence générale du Conseil d'Etat en supprimant la limite des 500 000 francs prévue à l'article 47 al. 4 LCEaux tout en réservant les compétences du Grand Conseil relatives aux crédits d'engagement prévus par la LFE afin d'harmoniser les compétences d'octroi de subventions en matière de travaux d'aménagement des cours d'eau avec cette législation.

Il est à mentionner encore que l'article 47 al. 2 LCEaux, qui indique que le montant total des subventions octroyées par des collectivités publiques pour l'aménagement de cours d'eau et des lacs ne peut dépasser 80% des dépenses subventionnables, n'est pas concerné par le présent projet de modification de loi. La stratégie cantonale biodiversité, mise en consultation publique en juin 2022, prévoit une mesure (M4-13) qui propose d'augmenter la part subventionnable pour les revitalisations des eaux de 80% à 90% par une modification de l'article 47 LCEaux.

Par ailleurs, une motion populaire déposée le 25 mai 2022 auprès du Secrétariat du Grand Conseil demande quant à elle une modification de l'article 47 LCEaux afin que les mesures de revitalisation et de protection contre les crues puissent être subventionnées à hauteur de 95% par la Confédération et le Canton (le Conseil d'Etat ne s'est pas encore déterminé à cet objet au moment de la rédaction du présent message).

1.2. Prolongation du délai d'existence des entreprises d'endiguement

Selon l'ancienne loi cantonale sur l'aménagement des eaux du 26 novembre 1975, les travaux relatifs aux cours d'eau incombaient aux propriétaires riverains, aux entreprises d'endiguement (EEnd) et/ou éventuellement aux communes intéressées. Une des modifications introduites par la LCEaux réside dans le fait que l'aménagement et l'entretien des cours d'eau n'incombe plus aux EEnd et aux propriétaires riverains, mais uniquement aux communes. La modification s'est justifiée principalement par le fait que les communes peuvent mieux que les propriétaires prendre en compte l'intérêt public prépondérant (protection environnement/nature/crues), qu'elles ont une vue globale des mesures à prendre et que les formalités administratives sont largement simplifiées¹.

Les dispositions de la LCEaux relatives aux EEnd assurent le passage de l'ancien droit au nouveau droit. Selon l'article 64 al. 1 LCEaux, les EEnd, constituées par le Conseil d'Etat sur la base de l'ancien droit, doivent être dissoutes ou transformées en associations de communes. Un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi a été fixé à l'article 64 al. 3 LCEaux pour la dissolution de plein droit des EEnd. Etant donné que la LCEaux est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, le délai de dissolution correspond au 31 décembre 2020.

Dans le cadre de la LCEaux et en application des articles 4 à 9, des bassins versants sont définis à l'échelle du canton. Les communes, au sein des entités régionales, doivent établir un plan directeur de bassin versant concrétisant les objectifs fixés par la planification cantonale (plan sectoriel de la gestion des eaux – PSGE). Pour l'exécution de leurs tâches (art. 9 LCEaux), et particulièrement pour l'élaboration du plan directeur de bassin versant, les communes se regroupent selon les formes de collaboration intercommunale instituées par la législation sur les communes. Elles pourront notamment se regrouper sous la forme d'associations de communes.

La planification cantonale (PSGE) a été adoptée par le Conseil d'Etat en novembre 2021. Selon l'article 62 LCEaux, un délai de 5 ans après l'adoption de la planification cantonale est prévu pour la mise en consultation des plans directeurs de bassin versant. L'organisation des bassins versants est en cours.

Une première division en 15 bassins versants validée en 2015 par le Conseil d'Etat a été utilisée pour l'élaboration des études préalables. Elle a ensuite été optimisée en 2018 selon différents critères. La division résultante, présentée dans le PSGE, comporte 14 bassins versants. Elle est susceptible d'être modifiée à la demande des entités consultées à condition qu'elle reste cohérente avec les objectifs de la gestion des eaux. Le cas échéant, la nouvelle délimitation sera mise en consultation.

Dans le premier cycle de la gestion cyclique de la gestion globale des eaux, les communes se regrouperont principalement pour les tâches de planification (plan directeur de bassin versant) des différents domaines de l'eau. Les tâches de mise en œuvre des mesures par thématiques (p. ex. épuration, aménagement et entretien des cours d'eau) peuvent être gérées soit par les associations de communes responsables du bassin versant, soit par des associations de communes spécifiques pour la thématique, soit directement par les communes.

Dans l'attente de l'organisation des bassins versants et au vu des travaux en cours par plusieurs EEnd, il est proposé pour la présente législature (2022–2027) de reconduire, par arrêté du Conseil d'Etat, plusieurs EEnd. Pour ce faire, une modification de l'article 64 LCEaux est nécessaire afin de donner formellement la compétence au Conseil d'Etat, en dérogation à l'article 64 al. 3, de prolonger l'existence des entreprises d'endiguement au-delà du 31 décembre 2020.

2. Consultation

Dans sa séance du 10 mai 2022, le Conseil d'Etat a autorisé la mise en consultation externe restreinte de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les eaux. La consultation a eu lieu du 20 mai au 21 juin 2022.

¹ Message N° 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux), p. 14

En résumé, après clôture de la consultation publique:

- > 37 retours ont été enregistrés;
- > 5 participants ont pris position et émis des commentaires sur les articles;
- > 18 participants se rallient à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF).

Sous réserve de certaines divergences sur la forme et le contenu exact des dispositions, tous les commentaires des articles mis en consultation convergent vers la nécessité d'introduire une modification légale qui permette de remédier rapidement à la forte insécurité juridique qui entoure les entreprises d'endiguement afin qu'elles puissent continuer à accompagner la planification et la mise en œuvre des travaux d'aménagement et d'entretien des cours d'eau dans l'attente de la reprise de ces tâches par les communes.

Le projet a été modifié sur le contenu et la forme sur la base des prises de position du Service de législation et de l'Association des communes fribourgeoises.

Certains commentaires portent également sur des articles qui ne font pas l'objet du projet de modification, comme le souhait de donner davantage de compétences aux communes, la demande que les riverains participent aux travaux ou encore la demande d'ajout de la notion de promotion de la biodiversité pour l'octroi de subventions complémentaires. Bien que la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) ne puisse pas intégrer ces demandes au présent projet, elle a souhaité y répondre au mieux dans le cadre du rapport de consultation.

3. Commentaires des dispositions

Article 45 al. 3

La version allemande de l'article 45 al. 3 présente une erreur de traduction. Il est donc proposé de procéder à sa rectification dans le cadre de la présente révision partielle. La version française demeure inchangée.

Article 47 Al. 3a (nouveau)

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1) s'applique à titre subsidiaire en matière de subventions, comme le rapporteur l'a rappelé lors des débats parlementaires relatifs à la LCEaux, en précisant que l'article 47 LCEaux «introduit la notion du principe de subventions des travaux qui doit être appliqué conformément à la loi sur les subventions du 17 novembre 1999» (BGC 2009 III, p. 2442).

Le législateur a choisi de l'explicitier à l'article 46 al. 2 de la loi du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat, RSF 721.0.1). Il est dès lors proposé de reprendre la formulation de cette disposition et d'apporter cette précision également dans la LCEaux.

Al. 4 (abrogé)

L'alinéa 4 peut être abrogé, les règles de compétence pour l'octroi des subventions faisant désormais l'objet de l'article 47a nouveau.

Article 47a (nouveau) Al. 1 Compétence du Conseil d'Etat

L'article 47a al. 1 ancre la compétence générale du Conseil d'Etat sur l'octroi et le montant des subventions jusqu'au plafond fixé par l'article 30 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE). Une réserve en faveur de la LFE permet de clarifier les règles de compétence du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Al. 2 Compétence de la DIME

L'article 29 du règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat (RFE, 610.11) dispose que la compétence d'engager une dépense d'investissement appartient au Conseil d'Etat, lorsque la somme est supérieure à 100 000 francs, aux Directions lorsque la somme est supérieure à 50 000 et égale ou inférieure à 100 000 francs et aux services lorsque la somme est égale ou inférieure à 50 000 francs. Le Conseil d'Etat et les Directions, dans leur sphère respective d'attributions et dans le cadre des crédits budgétaires ayant une base légale formelle, peuvent modifier les limites de compétences prévues (art. 30 RFE).

La DIME bénéficie actuellement d'une délégation par le Conseil d'Etat pour octroyer les subventions jusqu'à 500 000 francs par projet sur la base de l'article 60 al. 2 RCEaux. Il est dès lors proposé de faire figurer une clause de délégation avec un plafond chiffré dans la loi et de maintenir la délégation à la DIME jusqu'à 500 000 francs, qui est la règle aujourd'hui. Cette disposition ainsi formulée correspond à l'état du droit actuel et ne nécessite aucune modification de l'article 60 al. 2 RCEaux.

Al. 3 Calcul du montant de la subvention et seuil de compétence

Le financement de l'aménagement des cours d'eau se fait à travers un financement fédéral et cantonal. Les articles 6 LACE et 62b LEaux disposent que la Confédération accorde des indemnités pour l'aménagement des cours d'eau et la revitalisation, selon des conditions et des modalités définies aux articles 1 ss OACE et 54b OEaux.

L'OACE et l'OEaux établissent une distinction entre les indemnités allouées sous forme globale (art. 2 al. 1 OACE et 54b OEaux), au moyen d'une convention-programme négociée et conclue entre l'Office fédéral de l'environnement et le canton (art. 5 OACE et 54b al. 2 OEaux), et des indemnités allouées, au cas par cas, pour de gros projets (art. 2 al. 2

OACE et 54b al. 3 OEaux). Cette distinction est reprise dans le droit cantonal aux articles 47 ss LCEaux et 60 ss RCEaux.

Afin de déterminer les compétences décisionnelles, l'autorité d'exécution cantonale distingue, lors du calcul du montant de la subvention, les projets réalisés et intégrés dans les conventions-programmes et les projets individuels subventionnés au cas par cas par la Confédération.

Dans les premiers, le montant de la subvention comprend les parts fédérale et cantonale, dans les seconds seulement la part cantonale. Cette interprétation est en adéquation avec l'article 47 al. 1 troisième phrase LCEaux qui précise que la subvention comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération et avec l'article 61 al. 4 RCEaux selon lequel, pour les projets d'aménagement intégrés aux conventions-programmes, la part de la subvention fédérale est ajoutée à la part de l'Etat.

Afin d'éviter tout conflit d'interprétation, il convient par conséquent de préciser que c'est la subvention dans son entier, c'est-à-dire la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération, qui doit respecter le montant de 500 000 francs.

Article 64 al. 3a (nouveau)

L'article 64 al. 3a donne la compétence au Conseil d'Etat de prolonger l'existence des entreprises d'endiguement pour de justes motifs et pour une période limitée. Le Conseil d'Etat pourra donner un effet rétroactif à sa décision au 1^{er} janvier 2021.

La question de l'existence de justes motifs relève du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat. Cette formulation lui laisse ainsi une certaine marge de manœuvre afin de prendre en considération tous les éléments concrets du cas particulier.

L'obligation de dissolution ou de transformation de l'article 64 al. 1 LCEaux perdure. Dans le délai imparti par le Conseil d'Etat, il s'agira dès lors de clarifier le devenir des EEnd encore en activité. Plusieurs solutions sont envisageables. Leurs tâches pourront être reprises par la/les commune/s concernée/s de manière individuelle par chaque commune, par une association intercommunale en charge de l'aménagement et l'entretien de cours d'eau ou par l'association intercommunale de bassin versant.

Dispositions finales

Selon l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution du canton de Fribourg (Cst. FR, RSF 10.1), le projet de loi est soumis au référendum législatif facultatif. Il n'est pas soumis au référendum financier car il n'entraîne pas de dépenses nettes nouvelles (art. 45 al. 1 let. b et 46 al. 1 let. b Cst. FR).

4. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et incidences financières

Le présent projet de loi n'engendre pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales et n'a pas d'incidence financière.

5. Effets sur le développement durable

Une évaluation n'est pas exigée pour la présente révision car il ne s'agit pas d'une adaptation importante d'une loi existante (cf. Evaluation de la durabilité avec Boussole21: marche à suivre, DAEC, 2016).

6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale et n'est pas concerné par le droit européen.



Botschaft 2022-DAEC-186

23. August 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gewässergesetzes

Die vorliegende Botschaft begleitet den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gewässergesetzes (GewG). Sie ist wie folgt gegliedert:

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	5
2. Vernehmlassung	7
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
4. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und finanzielle Auswirkungen	8
5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	8
6. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	8

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1. Harmonisierung der Zuständigkeiten für die Gewährung von Subventionen für Wasserbauarbeiten mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG)

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1) enthält die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG, SR 721.100) und seiner Ausführungsverordnung vom 2. November 1994 (WBV, SR 721.100.1) sowie zum Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) und seiner Ausführungsverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201). Das kantonale Gesetz wird durch sein Ausführungsreglement vom 21. Juni 2011 (GewR, SGF 812.11) ergänzt, das am 1. Juli 2011 in Kraft getreten ist.

Laut den Artikeln 27 Abs. 1 und 45 Abs. 2 GewG sind die Gemeinden für den Ausbau, die Instandsetzung und den Unterhalt von Fliessgewässern zuständig und müssen die Kosten dafür tragen. Die Gemeinden können beim Kanton eine Subvention beantragen, um einen Teil der Ausgaben zu decken; dieser Anteil wird gemäss den Artikeln 60 ff. GewR berechnet.

Die Zuständigkeit für die Gewährung von Subventionen an Gemeinden im Bereich des Wasserbaus ist derzeit in Artikel 47 Abs. 4 GewG geregelt, wonach der Staatsrat über Beiträge bis 500 000 Franken je Projekt entscheiden kann. Aus der Anwendung der Gewässergesetzgebung ergibt sich somit, dass der Grosse Rat für ihre Gewährung zuständig ist, sobald sich ihr Betrag auf mehr als 500 000 Franken beläuft.

Allerdings: Bei Anwendung der allgemeinen Regeln laut Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) ist der Staatsrat die zuständige Behörde für die Gewährung von Subventionen von mehr als 500 000 Franken und weniger als 5 256 218 Franken.¹

Zwar behält Artikel 30 Abs. 2 FHG die in Spezialgesetzen wie dem GewG vorgesehenen Bestimmungen vor, doch hat sich in der Praxis gezeigt, dass bei der Gewährung von Subventionen für den Wasserbau durch die zuständigen Behörden Auslegungsprobleme bei der konkreten Anwendung dieser Bestimmung und der Festlegung der zuständigen Behörde auftreten und dass die Angemessenheit einer speziellen Zuständigkeitsregel in Frage steht. Die meisten Bestimmungen in den verschiedenen Freiburger Gesetzen, mit denen Subventionen eingeführt werden, sehen denn auch eine all-

¹ Artikel 30 Abs. 1 Bst. c FHG legt fest, dass Verpflichtungskredite für Ausgaben für Investitionsbeiträge einzuholen sind, deren Kosten zu Lasten des Staates über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigen. Nach Artikel 2 der Verordnung vom 7. Juni 2022 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) liegt die Obergrenze derzeit bei 5 256 218 Franken.

gemeine Zuständigkeit des Staatsrats im Rahmen der im FHG vorgesehenen Zuständigkeiten vor.¹

Daher ist es gerechtfertigt, eine allgemeine Zuständigkeit des Staatsrats vorzusehen, indem die in Artikel 47 Abs. 4 GewG vorgesehene Obergrenze von 500 000 Franken aufgehoben wird und die Zuständigkeiten des Grossen Rats für die im FHG vorgesehenen Verpflichtungskredite vorbehalten bleiben, um die Zuständigkeiten für die Gewährung von Subventionen im Bereich des Wasserbaus mit dieser Gesetzgebung zu harmonisieren.

Es sei noch erwähnt, dass Artikel 47 Abs. 2 GewG, der besagt, dass der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Beiträge für ein bestimmtes Objekt 80% der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen darf, vom vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des GewG nicht betroffen ist. Gleichzeitig enthält die kantonale Biodiversitätsstrategie, die im Juni 2022 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, mit der Massnahme M4-13 eine Massnahme, die eine Änderung von Artikel 47 GewG vorsieht, um den subventionsfähigen Anteil für Gewässerrevitalisierungen von 80% auf 90% zu erhöhen.

Daneben verlangt eine am 25. Mai 2022 beim Sekretariat des Grossen Rates eingereichte Volksmotion eine Änderung von Artikel 47 GewG, damit Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen mit bis zu 95% von Bund und Kanton subventioniert werden können (der Staatsrat hat zu diesem Geschäft zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Botschaft noch nicht Stellung genommen).

1.2. Verlängerung der Frist für das Bestehen von Wasserbauunternehmen

Gemäss altem kantonalen Gesetz vom 26. November 1975 über den Wasserbau waren die Arbeiten an den Fliessgewässern Sache der Anstösserinnen und Anstösser, der Wasserbauunternehmen (WBU) und/oder der betroffenen Gemeinden. Mit dem GewG wurde dies geändert: Neu obliegen Ausbau und Instandhaltung von Fliessgewässern nicht mehr den WBU oder den Anstösserinnen und Anstössern, sondern einzig den Gemeinden. Die Änderung wurde vor allem damit begründet, dass die Gemeinden die vorwiegenden öffentlichen Interessen (Umwelt-, Natur-, und Hochwasserschutz) besser berücksichtigen als die Anstösserinnen und Anstösser, dass sie eine Gesamtübersicht über die Planungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen haben und dass die administrativen Formalitäten so deutlich vereinfacht werden.²

Die Bestimmungen des GewG zu den WBU stellen den Übergang vom alten zum neuen Recht sicher. Nach Artikel 64 Abs. 1 GewG müssen WBU, die vom Staatsrat auf der Grundlage des alten Rechts gebildet wurden, aufgelöst oder in Gemeindeverbände umgewandelt werden. In Absatz 3 dieses Artikels wurde eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für die Auflösung von Rechts wegen der WBU festgelegt. Da das GewG am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, hatte die Auflösung spätestens bis zum 31. Dezember 2020 zu erfolgen.

Im Rahmen des GewG und in Anwendung seiner Artikel 4 bis 9 werden Einzugsgebiete auf Kantonsebene festgelegt. Die Gemeinden innerhalb des regionalen Zusammenschlusses müssen einen Richtplan des Einzugsgebiets erstellen, der die in der kantonalen Planung festgelegten Ziele konkretisiert (Sachplan Gewässerbewirtschaftung). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Art. 9 GewG) und insbesondere zur Ausarbeitung des Richtplans des Einzugsgebiets schliessen sich die Gemeinden gemäss den durch die Gemeindegesetzgebung eingeführten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zusammen. Sie können sich insbesondere in Form von Gemeindeverbänden zusammenschliessen.

Die kantonale Planung bzw. der Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB) wurde im November 2021 vom Staatsrat verabschiedet. Nach Artikel 62 GewG müssen die Richtpläne der Einzugsgebiete innert 5 Jahren nach der Genehmigung der kantonalen Planung in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Organisation der Einzugsgebiete ist im Gang.

Bei der Erstellung der Grundlagenstudien wurde eine erste Aufteilung in 15 Einzugsgebiete eingesetzt; diese wurde 2015 vom Staatsrat genehmigt und 2018 nach verschiedenen Kriterien optimiert. Die daraus resultierende Aufteilung wurde im SPGB festgehalten und umfasst 14 Einzugsgebiete. Sie kann auf Antrag der konsultierten Organisationen, unter der Bedingung, dass die Ziele der Gewässerbewirtschaftung weiterhin eingehalten sind, und nach einer Vernehmlassung abgeändert werden.

Im ersten Planungszyklus der ganzheitlichen Gewässerbewirtschaftung werden sich die Gemeinden vor allem für die Planungsaufgaben (Richtplan des Einzugsgebiets) in den verschiedenen Wasserbereichen zusammenschliessen. Die Aufgaben zur Umsetzung der Massnahmen nach Themenbereichen (z. B. Abwasserreinigung, Ausbau und Unterhalt von Fliessgewässern) können entweder von den für die Einzugsgebiete zuständigen Gemeindeverbänden, von bereichsspezifischen Gemeindeverbänden oder direkt von den Gemeinden wahrgenommen werden.

Weil die Organisation der Einzugsgebiete noch nicht abgeschlossen ist und angesichts der laufenden Arbeiten mehrerer WBU wird für die laufende Legislaturperiode (2022–2027) vorgeschlagen, die Formen mehrerer WBU per Staatsratsbeschluss zu verlängern. Dazu ist eine Änderung von Artikel 64

¹ Vgl. z. B. Art. 32 des Gesetzes über belastete Standorte (AltlastG, SGF 810.13) oder Art. 46 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG, SGF 721.0.1).

² Botschaft Nr. 145 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gewässergesetzes (GewG), S. 35.

GewG erforderlich, um dem Staatsrat in Abweichung von Artikel 64 Abs. 3 formell die Kompetenz zu geben, die Existenz der WBU über den 31. Dezember 2020 hinaus zu verlängern.

2. Vernehmlassung

In seiner Sitzung vom 10. Mai 2022 genehmigte der Staatsrat die eingeschränkte externe Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Gewässergesetzes. Die Vernehmlassung fand vom 20. Mai bis 21. Juni 2022 statt.

Zur Beteiligung lässt sich Folgendes sagen:

- > Es sind 37 Rückmeldungen eingegangen.
- > 5 Teilnehmende haben Stellung bezogen und Artikel kommentiert.
- > 18 Teilnehmende schlossen sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an.

Vorbehaltlich einiger Abweichungen in Bezug auf die Form und den genauen Inhalt der Bestimmungen sind sich alle Vernehmlassungsteilnehmenden darin einig, dass eine Gesetzesänderung nötig ist, um die bedeutende Rechtsunsicherheit betreffend Wasserbauunternehmen rasch zu beheben und ihnen zu erlauben, die Planung und Durchführung von Wasserbau- und Unterhaltsarbeiten zu begleiten, bis diese Aufgaben von den Gemeinden übernommen werden.

Der Entwurf wurde auf der Grundlage der Stellungnahmen des Amts für Gesetzgebung und des Freiburger Gemeindeverbands inhaltlich und formal geändert.

Einige Kommentare beziehen sich auf Artikel des Gesetzes, die nicht Gegenstand des Änderungsentwurfs sind. Darunter fällt etwa der Wunsch, den Gemeinden mehr Kompetenzen zu geben, die Forderung, die Anwohnerinnen und Anwohner an den Arbeiten beteiligen zu lassen, oder der Vorschlag, den Begriff der Förderung der Biodiversität für die Gewährung zusätzlicher Subventionen hinzuzufügen. Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) konnte diese Anliegen nicht in den vorliegenden Entwurf integrieren, doch wollte sie sie im Rahmen des Vernehmlassungsberichts bestmöglich beantworten.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 45 Abs. 3

Die deutsche Fassung von Artikel 45 Abs. 3 weist einen Übersetzungsfehler auf. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Absatz im Rahmen der hier behandelten Teilrevision zu korrigieren. Die französische Fassung bleibt unverändert.

Artikel 47 Abs. 3a (neu)

Das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1) gilt subsidiär, wie der Berichterstatter während der parlamentarischen Debatte über das GewG in Erinnerung rief, als er erklärte, dass Artikel 47 GewG das Konzept des Grundsatzes der Subventionierung der Arbeiten einführt, das gemäss dem Subventionsgesetz vom 17. November 1999 angewendet werden müsse (TGR 2009 III, S. 2442).

In Artikel 46 Abs. 2 des Gesetzes vom 12. September 2012 über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG, SGF 721.0.1) hat der Gesetzgeber dies explizit artikuliert. Es wird daher vorgeschlagen, den Wortlaut dieser Bestimmung zu übernehmen und die Klarstellung auch in das GewG aufzunehmen.

Abs. 4 (aufgehoben)

Absatz 4 kann aufgehoben werden, da die Zuständigkeitsregeln für die Gewährung von Subventionen nunmehr Gegenstand des neuen Artikels 47a sind.

Artikel 47a (neu) Abs. 1 Zuständigkeit des Staatsrats

Artikel 47a Abs. 1 verankert die allgemeine Zuständigkeit des Staatsrats für die Gewährung und die Festlegung der Höhe von Subventionen bis zu der in Artikel 30 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) festgelegten Obergrenze. Ein Vorbehalt zugunsten des FHG ermöglicht eine Klärung der Zuständigkeiten des Staatsrats und des Grossen Rats.

Abs. 2 Zuständigkeit der RIMU

Artikel 29 des Ausführungsreglements vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11) besagt, dass die Kompetenz, eine Investitionsausgabe zu tätigen, beim Staatsrat liegt, wenn der Betrag 100 000 Franken übersteigt, bei den Direktionen, wenn der Betrag zwischen 50 000 und 100 000 Franken liegt, und bei den Dienststellen, wenn der Betrag 50 000 Franken nicht übersteigt. Der Staatsrat und die Direktionen können in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und im Rahmen der Voranschlagskredite mit formeller rechtlicher Grundlage die Zuständigkeitsgrenzen ändern (Art. 30 FHR).

Die RIMU verfügt derzeit auf der Grundlage von Artikel 60 Abs. 2 GewR über eine Delegation durch den Staatsrat, um Subventionen bis zu 500 000 Franken pro Projekt zu gewähren. Es wird daher vorgeschlagen, eine Delegationsklausel mit einer bezifferten Obergrenze in das Gesetz aufzunehmen und die Delegation an die RIMU bis zu einem Betrag von 500 000 Franken (die heutige Regel) beizubehalten. Diese

Bestimmung entspricht dem aktuellen Rechtsstand und erfordert keine Änderung von Artikel 60 Abs. 2 GewR.

Abs. 3 Berechnung der Höhe der Subvention und Kompetenzschwelle

Die Finanzierung des Wasserbaus erfolgt durch Bundes- und Kantongelder. Artikel 6 WBG und 62b GSchG besagen, dass der Bund Abgeltungen für den Wasserbau und die Revitalisierung gewährt, wobei die Bedingungen und Modalitäten in den Artikeln 1 ff. WBV und 54b GSchV festgelegt sind.

Die WBV und die GSchV unterscheiden zwischen einerseits global gewährten Abgeltungen (Art. 2 Abs. 1 WBV und 54b GSchV), die eine zwischen dem Bundesamt für Umwelt und dem Kanton ausgehandelten und abgeschlossenen Programmvereinbarung (Art. 5 WBV und 54b Abs. 2 GSchV) als Grundlage haben, und andererseits einzeln gewährten Abgeltungen für grosse Projekte (Art. 2 Abs. 2 WBV und 54b Abs. 3 GSchV). Diese Unterscheidung findet sich auch im kantonalen Recht in den Artikeln 47 ff. GewG und 60 ff. GewR.

Um die Entscheidungsbefugnisse festzulegen, unterscheidet die kantonale Vollzugsbehörde bei der Berechnung des Subventionsbetrags zwischen realisierten Projekten, die in die Programmvereinbarungen aufgenommen wurden, und Einzelprojekten, die vom Bund fallweise subventioniert werden.

Bei ersteren umfasst der Beitrag den Bundes- und den Kantonsanteil, bei letzteren nur den Kantonsanteil. Diese Auslegung steht im Einklang mit Artikel 47 Abs. 1, 3. Satz, GewG, wonach die Subvention den Anteil des Staats und die Beiträge umfasst, die der Staat im Rahmen der mit dem Bund abgeschlossenen Programmvereinbarungen erhält, sowie mit Artikel 61 Abs. 4 GewR, der besagt, dass die Beiträge, die der Staat vom Bund erhält, und der Anteil des Staats bei Wasserbauprojekten, die Bestandteil von Programmvereinbarungen sind, addiert werden.

Um Unsicherheiten bei der Auslegung zu vermeiden, wird deshalb explizit festgehalten, dass der Gesamtbetrag der Subvention, d. h. der Anteil des Staats plus die Beträge, die er aufgrund von Programmvereinbarungen mit dem Bund erhält, die Obergrenze von 500 000 Franken einhalten muss.

Artikel 64 Abs. 3a (neu)

Artikel 64 Abs. 3a gibt dem Staatsrat die Kompetenz, das Bestehen von WBU aus wichtigen Gründen und für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern. Der Staatsrat kann seinen Entscheid auf den 1. Januar 2021 rückwirken lassen.

Die Frage, ob wichtige Gründe vorliegen, fällt in den Ermessensspielraum des Staatsrats. Diese Formulierung lässt ihm somit einen gewissen Spielraum und erlaubt es, alle konkreten Elemente des Einzelfalls zu berücksichtigen.

Die Pflicht gemäss Artikel 64 Abs. 1 GewG, WBU aufzulösen oder umzuwandeln, bleibt jedoch bestehen. Innerhalb der vom Staatsrat gesetzten Frist wird es daher darum gehen, die Zukunft der noch aktiven WBU zu klären. Dabei sind mehrere Lösungen denkbar: Ihre Aufgaben können von jeder betroffenen Gemeinde individuell, von einem Gemeindeverband, der spezifisch mit dem Ausbau und dem Unterhalt von Fliessgewässern beauftragt wird, oder vom Gemeindeverband des Einzugsgebiets übernommen werden.

Schlussbestimmungen

Nach Artikel 46 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) unterliegt der Gesetzesentwurf dem fakultativen Gesetzesreferendum. Er unterliegt nicht dem Finanzreferendum, da er keine neuen Nettoausgaben zur Folge hat (Art. 45 Abs. 1 Bst. b und 46 Abs. 1 Bst. b KV).

4. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und hat keine finanziellen Auswirkungen.

5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Eine Evaluation ist hier für die vorliegende Revision nicht erforderlich, da es sich nicht um eine wesentliche Anpassung eines bestehenden Gesetzes handelt (vgl. Kleiner Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung mit Kompass21, RUBD [neu: RIMU], 2016).

6. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Euro-kompatibilität

Der Gesetzesentwurf ist mit dem Bundesrecht und der Verfassung des Kantons Freiburg konform und ist vom europäischen Recht nicht betroffen.

Loi modifiant la loi sur les eaux

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **812.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2022-DAEC-186 du Conseil d'Etat du 23 août 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 812.1 (Loi sur les eaux (LCEaux), du 18.12.2009) est modifié comme il suit:

Art. 45 al. 3 (*inchangé*) [DE: (*modifié*)]

³ Le coût des travaux prévus à l'article 27 al. 3 et 4 est à la charge de ceux à qui en incombe l'exécution.

Art. 47 al. 3a (*nouveau*), **al. 4** (*abrogé*)

^{3a} La gestion et le suivi des subventions sont assurés conformément aux dispositions de la législation sur les subventions.

⁴ *Abrogé*

Gesetz zur Änderung des Gewässergesetzes

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **812.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DAEC-186 des Staatsrats vom 23. August 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 812.1 (Gewässergesetz (GewG), vom 18.12.2009) wird wie folgt geändert:

Art. 45 Abs. 3 (*geändert*) [FR: (*unverändert*)]

³ Die Kosten für die Arbeiten nach Artikel 27 Abs. 3 und 4 sind von denjenigen zu tragen, denen die Ausführung obliegt.

Art. 47 Abs. 3a (*neu*), **Abs. 4** (*aufgehoben*)

^{3a} Für die Verwaltung der Subventionen und die Nachkontrolle gelten die Bestimmungen der Subventionsgesetzgebung.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 47a (nouveau)

Subventions: compétences

¹ Dans les limites fixées par la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, les décisions sur l'octroi et le montant des subventions sont de la compétence du Conseil d'Etat.

² Le Conseil d'Etat peut déléguer à la Direction la compétence d'octroyer des subventions jusqu'à 500 000 francs.

³ Pour les projets intégrés aux conventions-programmes, le montant de la subvention considéré pour définir les compétences d'octroi comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit de la Confédération. Pour les projets hors conventions-programmes, seul le montant de la subvention de l'Etat est considéré.

Art. 64 al. 3a (nouveau)

^{3a} Après consultation des communes concernées, le Conseil d'Etat peut prolonger l'existence des entreprises d'endiguement pour de justes motifs et pour une période limitée. Le Conseil d'Etat peut donner à sa décision un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 47a (neu)

Subventionen: Zuständigkeiten

¹ In den Grenzen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates fallen die Verfügungen über die Gewährung und die Höhe von Subventionen in die Zuständigkeit des Staatsrats.

² Der Staatsrat kann der Direktion die Kompetenz zur Gewährung von Subventionen bis zu 500 000 Franken übertragen.

³ Bei Projekten, die Bestandteil einer Programmvereinbarung sind, umfasst der für die Festlegung der Zuständigkeit berücksichtigte Subventionsbetrag den Anteil des Staates und die Beträge, die er vom Bund erhält. Bei Projekten, die nicht Bestandteil einer Programmvereinbarung sind, ist allein die Höhe der staatlichen Subventionen massgebend.

Art. 64 Abs. 3a (neu)

^{3a} Der Staatsrat kann nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Auflösung von Wasserbauunternehmen aus wichtigen Gründen und für einen begrenzten Zeitraum aufschieben. Der Staatsrat kann seinen Entscheid rückwirkend auf den 1. Januar 2021 gelten lassen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum.

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.