



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Standortentwicklung
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme des Ausschusses für Standortentwicklung im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa COM(2022) 542 final vom 26. Oktober 2022

I. Ergebnis

Teile des geprüften Richtlinienvorschlags verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

II. Inhalt

Im Vorschlag sollen die beiden bestehenden Luftqualitätsrichtlinien RL 2008/50/EG und RL 2004/107/EG zusammengefasst und einigen weitreichenden Änderungen unterzogen werden.

Neben herabgesetzten Ziel- und Grenzwerten für die Schadstoffkonzentration soll mit den durchschnittlichen Reduktionsverpflichtungen auch eine Reduktion des Schadstoffausstoßes untergliedert in bestimmten räumlichen Gebieten erfolgen. Diese Verschärfungen zielen darauf ab, die EU auf einen Zielpfad zu bringen, um bis spätestens 2050 das „Null-Schadstoff-Ziel“ für die Luft zu erreichen. Der Entwurf sieht weiters weitreichende Beschwerderechte bei Zielverfehlungen, Schadenersatzansprüchen aus daraus resultierenden Gesundheitsnachteilen, die Erstellung von Luftqualitätsplänen, wirksame Sanktionen bei Verstößen, eine Verschärfung der Überwachung der Vorschriften und die Verbesserung der Information der Öffentlichkeit vor.

Die Ziele der Verbesserung der Luftqualität und der Festlegung von europaweiten Luftqualitätsnormen in einer Richtlinie werden grundsätzlich unterstützt.

III. Subsidiaritätsprüfung

Bei der Bewertung der Schadstoffbelastung (Art. 12 Abs. 3) und bei der Verpflichtung zur Erstellung von Luftqualitätsplänen (Art. 19 Abs. 2) stellt der Entwurf weder auf den Mitgliedstaat als Ganzes noch auf einzelne Bundesländer ab, sondern zieht dafür sogenannte Gebietseinheiten auf NUTS-Ebene 1 heran. Für Österreich bedeutet das eine Aufteilung in drei Regionen, die sich jeweils aus **Bundesländerzusammenschlüssen** ergeben (W, NÖ, B / ST, K / OÖ, S, T, V). Dadurch greift die Union in innerstaatliche Zuständigkeitsfragen ein und verpflichtet die Länder zu einem derzeit nicht vorhandenen Kooperationssystem bei der Erstellung von Maßnahmenplänen. Es sollte den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleiben, eine räumliche Aufteilung für Maßnahmenpläne zu treffen, welche zur Zielerreichung notwendig sind. Da die Festlegung der zur Erreichung der Richtlinienziele zuständigen staatlichen Einheiten besser auf Ebene der Mitgliedstaaten getroffen werden kann, verstößt der Richtlinienentwurf in diesem Teil gegen das Subsidiaritätsprinzip.

IV. Verhältnismäßigkeitsprüfung

1. Art. 27 sieht vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit **Zugang zu Gerichten** zur Anfechtung aller Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen des Mitgliedstaats in Bezug auf Luftqualitätspläne haben. Eine vergleichbare Verpflichtung besteht bereits aufgrund des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, der vorgeschlagene Art. 27 geht aber über diese Verpflichtung hinaus: Während nämlich Art. 9 der Aarhus-Konvention den Rechtsschutz im Zusammenhang mit Umweltinformationsbegehren (Abs. 1), den Rechtsschutz für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit gegen Entscheidungen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (Abs. 2) und den Rechtsschutz gegen die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen (Abs. 3) vorsieht, soll nach der neuen Luftqualitätsrichtlinie die Berechtigung zur Teilnahme am Überprüfungsverfahren unabhängig davon eingeräumt werden, welche Rolle das betreffende Mitglied der Öffentlichkeit in der Beteiligungsphase der Entscheidungsverfahren nach Art. 19 oder 20 gespielt hat.

Eine solche Bestimmung führt somit zu einer erheblichen Erschwernis für die Verwaltung und widerspricht der Intention, möglichst rasch durch Luftqualitätspläne für die Einhaltung der Grenzwerte zu sorgen. Sie erweist sich daher als nicht geeignet, um das Ziel der Luftreinhaltung zu erreichen. Aufgrund des ohnehin bereits von der Aarhus-Konvention garantierten Zugangs zu den Gerichten erweist sich die geplante Bestimmung überdies als nicht notwendig und geht damit über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels der Nachprüfbarkeit staatlichen Handelns erforderlich ist. Der Richtlinienentwurf verstößt in diesem Teil daher gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

2. Mit Art. 28 soll ein **Schadenersatzanspruch** für natürliche Personen geschaffen werden, deren Gesundheit aufgrund eines Verstoßes gegen Vorschriften über

Grenzwerte, Luftqualitätspläne, Pläne für kurzfristige Maßnahmen oder im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Verschmutzung geschädigt wurde. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine derartige Staatshaftung nur dann möglich, wenn die verletzte EU-Norm dem Einzelnen Rechte gewährt, der Verstoß gegen diese Norm hinreichend qualifiziert ist und die Rechtsverletzung für den entstandenen Schaden kausal war.

Die geplanten Schadenersatzbestimmungen der Luftqualitätsrichtlinie stehen in einem klaren Widerspruch zu dieser Judikatur, da sie den vom EuGH aufgestellten Voraussetzungen in keiner Weise entsprechen: Ein hinreichend qualifizierter Verstoß liegt laut EuGH nur dann vor, wenn der Mitgliedstaat das unionsrechtlich eingeräumte Ermessen offenkundig und erheblich überschritten hat. In der Richtlinie sind lediglich die zu erreichenden Luftqualitätsziele klar vorgegeben, nicht jedoch die vorzusehenden Maßnahmen; es ist daher unklar, in welchen Fällen bei einer Nichterreichung der Ziele die behauptete unzureichende Maßnahmensetzung tatsächlich als „qualifizierter Verstoß“ zu beurteilen ist. Da es sich bei der Beurteilung der Wirksamkeit von umweltbezogenen Maßnahmen aufgrund der Vielzahl von anderen potentiell relevanten Faktoren in vielen Fällen um eine Prognose handelt und eine zwingende Kausalität zwischen Maßnahmensetzung und Zielerreichung schon aus faktischen Gründen nicht existieren kann, darf die Nichterreichung von Luftqualitätszielen nicht schadenersatzrechtlich vorwerfbar sein und eine Grundlage für Vermögensansprüche darstellen.

Auch die weiteren vom EuGH entwickelten Schadenersatzbedingungen (Gewährung von Rechten an Einzelne durch die verletzte EU-Norm; Kausalität der zwischen Rechtsverletzung und dem entstandenen Schaden) werden von der geplanten Richtlinienbestimmung nicht erfüllt: Der Entwurf sieht in Abs. 4 eine Kausalitätsvermutung vor, wonach der Mitgliedstaat die Kausalität zwischen der Rechtsverletzung und dem entstandenen Schaden zu widerlegen hat. Der Geschädigte hat hingegen lediglich darzutun, dass die Maßnahmen die plausibelste Erklärung für das Eintreten der Schädigung bei dieser Person sind. Eine Widerlegung dieser Behauptung wird in der Praxis jedoch kaum erbracht werden können, da für den konkreten Einzelfall ein kausaler Zusammenhang weder nachzuweisen noch letztgültig auszuschließen ist.

Dass der EuGH zur aktuell geltenden Luftqualitätsrichtlinie betreffend Grenzwerte und Luftqualitätspläne das Kriterium der Verleihung individueller Rechte durch die verletzte Norm ausdrücklich verneint und klargestellt hat, dass diese Bestimmungen keinen Schadenersatzanspruch gegen einen Mitgliedstaat begründen können, untermauert die Ungeeignetheit und damit die Unverhältnismäßigkeit dieses Teils der geplanten neuen Luftqualitätsrichtlinie.

3. Im Bereich der **Sanktionen** gegen natürliche und juristische Personen legt Art. 29 fest, dass die Mitgliedstaaten Geldstrafen vorzusehen haben, die proportional zu dem Umsatz der juristischen Person bzw. dem Einkommen der natürlichen Person stehen, die den Verstoß begangen hat. Auch wenn das österreichische Verwaltungsstrafrecht eine Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der oder des Beschuldigten bei der Bemessung von Geldstrafen vorsieht, so kann eine solche Bemessung immer nur im Rahmen des gesetzlich geregelten Strafrahmens erfolgen. Die vom Richtlinienentwurf verlangte proportionale Bemessung ist nach dieser Formulierung potentiell uferlos und sieht keine Höchststrafe vor. Dieser schrankenlosen Strafbemessung wohnt nicht nur eine Unsachlichkeit, sondern auch die Gefahr einer Gleichheitswidrigkeit inne, was nicht nur einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz des Art. 7 B-VG, sondern auch gegen die spiegelbildliche unionsrechtliche Norm des Art. 20 EU-Grundrechtecharta nahelegt.

Die in Abs. 2 ebenfalls vorgesehene Berechnung der Strafhöhe dergestalt, dass sie der verantwortlichen Person den aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Nutzen entzieht, erweist sich in Verbindung mit der dargestellten Proportionalität zum Vermögen als widersprüchlich und damit als unsachlich: Ein bloß minimaler wirtschaftlicher Vorteil eines Verstoßes würde bei einem Großkonzern demgemäß auch nur eine minimale Strafe zur Folge haben, was dem Gebot einer proportionalen Strafbemessung widerspricht. Gleichzeitig dürfte ein Unternehmen mit bloß geringem Jahresumsatz selbst bei einem erheblichen punktuellen wirtschaftlichen Vorteil lediglich eine geringe Strafe erhalten, will man nicht die in Abs. 1 vorgesehene proportionale Strafbemessung missachten.

Die in Abs. 3 festgelegten weiteren Strafbemessungsregeln stellen überdies verwaltungsstrafrechtliche Verfahrensnormen dar, die unzulässigerweise in die vom EuGH in ständiger Rechtsprechung judizierte mitgliedstaatliche Verfahrenautonomie eingreifen. Sie sind nicht erforderlich, um das von der Richtlinie angestrebte Ziel zu erreichen und können auf mitgliedstaatlicher Ebene ausreichend geregelt werden. Dieser Teil des Vorschlags erweist sich daher als Verstoß sowohl gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip als auch gegen das Subsidiaritätsprinzip.

V. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa durch

- das Abstellen auf Gebietseinheiten auf NUTS-Ebene 1 bei der Erstellung von Maßnahmenplänen,
- die konkrete Ausgestaltung des Zugangs zu Gerichten für Mitglieder der Öffentlichkeit,
- die der EuGH-Judikatur widersprechenden Regelung des Schadenersatzanspruchs und
- die Strafbemessungsregeln für Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen

in Teilen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Subsidiaritätsprinzip verstößt.