



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-5253/37**
Datum 10. Mai 2023
Bearbeiter Mag. Werner Hennlich
Durchwahl 23

E-Mail

Betrifft
EU;
Vorschlag der EK für eine Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa
(Neufassung), COM(2022) 542 final;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
gemeinsame Stellungnahme der Länder gemäß Art. 23 d Abs. 1 B-VG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale
Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

An den
Ausschuss der Regionen
Referat für Subsidiaritätskontrolle
Rue Belliard 99-101
1040 Brüssel
BELGIEN

Die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt zu dem im Betreff angeführten Kommissionsvorschlag COM (2022) 542 final im Folgenden eine **gemeinsame Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 1 B-VG** und ersucht um Berücksichtigung:

Inhalt des Richtlinienvorschlags

In der vorgeschlagenen Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien sollen die beiden bestehenden Luftqualitätsrichtlinien (RL 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa und die RL 2004/107/EG vom 15. Dezember 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft) zu einer Richtlinie zusammengefasst und einigen weitreichenden Änderungen unterzogen werden.

Im vorliegenden Legislativvorschlag sind EU-Luftqualitätsnormen für den Zeitraum ab 2030 vorgesehen, die stärker an die Luftgüteleitlinien der Weltgesundheitsorganisation angeglichen werden sollen. Der Vorschlag sieht beispielsweise vor, den Jahresgrenzwert für den Schadstoff Feinstaub (PM_{2,5}) von 25 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft auf 10 Mikrogramm herunterzusetzen. Auch soll die Belastung mit Stickstoffdioxid in der EU laut Kommissionsvorschlag im Jahresdurchschnitt - statt wie bislang höchstens 40 - künftig nur noch 20 Mikrogramm pro Kubikmeter betragen dürfen. Ein Tagesmittelwert von 50 Mikrogramm darf ab dem 1. Januar 2030 an höchstens 18 Tagen überschritten werden, eine stundenweise gemessene Konzentration von 200 Mikrogramm höchstens einmal im Jahr. Neben Ziel- und Grenzwerten für die Schadstoffkonzentration soll mit den durchschnittlichen Reduktionsverpflichtungen auch eine Reduktion des Schadstoffausstoßes über einen Zeitraum von 10 Jahren untergliedert in räumlichen Gebieten (NUTS-1-Ebenen) erfolgen. Diese Verschärfung hinsichtlich der Grenzwerte zielt 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 neben weitreichenden Beschwerderechten im Falle von Zielverfehlungen der EU-Luftqualitätsvorschriften Schadenersatzansprüche aus daraus resultierenden Gesundheitsnachteilen vor, dies auch durch Anschluss an

kollektive Schadenersatzklagen von Nichtregierungsorganisationen. Neben der Erstellung von Luftqualitätsplänen müssen Mitgliedsstaaten für wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen diese Richtlinie sorgen. Auch die Regeln für die Überwachung der Vorschriften sollen verschärft, sowie die Information der Öffentlichkeit über Luftqualität und die Luftqualitätsüberwachung verbessert werden.

Die Union stützt den Richtlinienvorschlag auf Art. 191 und Art. 192 AEUV, der die EU ermächtigt, Maßnahmen zum Erhalt, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität, zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zur Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder weltweiter Umweltprobleme zu setzen. Auf diesen Artikeln beruhen auch die bisherigen Richtlinien und die somit aktuell in Geltung stehenden Luftqualitätsvorschriften.

Gemäß Art. 191 AEUV wird dieses Recht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union ausgeübt, aufgrund der geteilten Zuständigkeit in diesem Bereich ist bei derartigen Maßnahmen durch die EU besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität (vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV) und Verhältnismäßigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 4 EUV) zu legen.

Im Zuge dieser inhaltlichen Prüfung sind Zweifel sowohl an der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes als auch an der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gekommen. Hierbei handelt es sich um eine erste Äußerung der Länder und keine abschließende Stellungnahme, da in weiteren Punkten noch Klärungsbedarf besteht, wie die örtliche Gültigkeit von Grenzwerten (Standortkriterien) und die Vorgaben der Nutzung von Modellierungen zur Bewertung der Luftqualität. Zudem wird klargestellt, dass durch die vorliegende gemeinsame Stellungnahme die von einzelnen Bundesländern bereits vorgebrachte Kritik gegen weitere Bestimmungen des Richtlinienvorschlags nicht obsolet ist bzw. von diesen jeweils aufrechterhalten wird. Im Sinne der Übersichtlichkeit folgt der Aufbau der Stellungnahme den Artikeln des Gesetzes und behandelt sowohl Subsidiaritäts- als auch Verhältnismäßigkeitsbedenken an gegebenen Stellen.

Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Allgemeines zum Entwurf

Das vorrangige Ziel der Europäischen Kommission, die Verbesserung der Luftqualität und die Setzung von europaweiten Luftqualitätsnormen in einer Richtlinie, in der die bisherigen Vorschriften zusammenführt werden, wird von den im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung für den Vollzug hauptverantwortlichen Ländern begrüßt und es kann deren Wichtigkeit nur hervorgehoben werden. Eine weitere Verbesserung der Luftqualität erhöht den Schutz für die menschliche Gesundheit und das menschliche Wohlbefinden, führt damit auch zu geringeren Gesundheitsausgaben bzw. zu einer Senkung volkswirtschaftlicher Kosten und bedeutet insgesamt einen bedeutsamen Schritt in Richtung eines noch lebenswerteren Europas. In diesem Kontext ist es umso wichtiger, die besonderen regionalen Voraussetzungen und Herausforderungen rechtlicher und zeitlicher Natur insoweit im Gesetzgebungsprozess mitzuberücksichtigen, dass diese Prozesse in allen Ländern umsetzbar erscheinen.

Allgemein kann zum vorliegenden Entwurf angemerkt werden, dass aufgrund der strengeren Ziele des Entwurfs entsprechende Unterstützung in der Erreichung dieser gefordert wird: Die Kommission hat hier eine besondere Verantwortung, ihre Maßnahmen so auszurichten, dass es lokal möglich sein wird, die in dem Richtlinienentwurf festgelegten Ziele auch einhalten zu können. So sind Richtlinien der Europäischen Union zur Emissionsreduktion auf die vorliegenden Immissionsgrenzwerte abzustimmen, dies beispielsweise in den Bereichen Ökodesign für händisch beschickte Holzöfen, maßgebliche NH₃-Reduktion aus der Tierhaltung und Düngerausbringung und auch im Bereich der Fahrzeugemissionen. Ein derartiger mit dieser Richtlinie hinsichtlich der unterschiedlichen Emissionen harmonisierter Rechtsrahmen ist unerlässlich für die Mitgliedsstaaten zur effektiven und zeitnahen Erreichung der überaus ambitionierten Ziele des vorliegenden Richtlinienentwurfs. Besonders wichtig sind auch Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Verkehrssektor. Speziell in den westlichen Bundesländern, und hier vor allem in Tirol, sind Grenzwertüberschreitungen vornehmlich auf den grenzüberschreitenden Verkehr zurückzuführen. Um die laut vorliegendem Richtlinienentwurf wesentlich verschärften Grenzwerte einhalten zu können, bedarf es jedenfalls Maßnahmen auf Ebene der

Europäischen Union. Beispielhaft sind hier entsprechende Anpassungen der Wegekosten-Richtlinie sowie Maßnahmen zu erwähnen, durch die die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene forciert wird. Eine Verpflichtung, den Schienentransport zu forcieren, ergibt sich für die Europäische Union bereits aus dem Verkehrsprotokoll zur Durchführung der Alpenkonvention.

Eine derartige Selbstverpflichtung der Union, ihren Beitrag zur Erfüllung der Luftqualitätsziele zu leisten und dies nicht nur auf die Mitgliedstaaten überzuwälzen, wird in der vorliegenden Richtlinie vermisst und sollte entsprechend ergänzt werden. Auch werden entsprechende Entscheidungsgrundlagen gefordert, die die Erreichbarkeit der Ziele plausibilisieren, da mit den im Entwurf vorliegenden Informationen Maßnahmen hinsichtlich erforderlicher Aufwendungen und daraus resultierender Belastungen nicht konkret abschätzbar sind.

Art. 1

Art. 1 des Entwurfs spricht von der Einführung des Null-Schadstoff-Ziels, um die Luftqualität bis 2050 so zu verbessern, dass eine Verschmutzung nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ist. Hierbei ist dem Begriff des „Null-Schadstoff-Ziels“ besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da es diesen Schadstoffwert, der für die Gesundheit gänzlich unbedenklich ist, so nicht gibt und sich Emissionen niemals vollständig unterbinden lassen werden.

Hierzu stellt sich die Frage des normativen Gehalts des genannten Ziels und ob dieses für die Mitgliedsstaaten als verbindlich anzusehen ist: Wenngleich die Richtlinie vorrangig auf ein Zwischenziel in 2030 abstellt, so könnte in Art. 1 Abs. 1 ein finales Ziel („Null-Schadstoff“) gesehen werden, das bei normativem Charakter dieser Bestimmung zu einer wesentlichen Änderung der Richtlinie im Rahmen der Anwendung führen würde: So sieht Art. 12 Abs. 4 eine „Bemühensverpflichtung“ vor, die beste Luftqualität und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und menschliche Gesundheit zu erreichen und zu erhalten. Sofern der in Abs. 1 getroffenen Formulierung normativer Gehalt zukommt, könnte dieses Bemühen in Art. 12 so ausgelegt werden, dass Luftverschmutzungen trotz Einhaltung des Grenzwerts nur noch aus zwingendem Interesse zugelassen sind. Daher ist bei Art. 1 Abs. 1 darauf zu achten und bereits im Vorfeld klarzustellen, dass diese Bestimmung keine oben

skizzierte, normative Wirkung in der Auslegung und durch Rechtsprechung entfaltet, auch da dieses Ziel nicht mit den in Abs. 2 und den im restlichen Entwurf normierten Vorschriften in Einklang zu bringen wäre.

Der in Abs. 2 des Entwurfs vorgegebene Zeitrahmen ist als unverhältnismäßig kurz anzusehen, da dieser die neu festgelegten Grenzwerte bereits ab 2030 vorsieht. Mit einer Beschlussfassung und Kundmachung der neuen Richtlinie ist jedoch nicht vor Mitte 2024, mit einer Umsetzung ins nationale Recht nach Ablauf der Umsetzungsfrist frühestens im Jahr 2026 zu rechnen. Somit können die auf die neuen Grenzwerte abstellenden Luftqualitätspläne, die entsprechende Maßnahmen zur Zielerreichung bis 2030 beinhalten, erst erlassen werden, wenn der neue Rechtsrahmen in Kraft ist. Wenngleich es natürlich möglich ist, vorgreifende Maßnahmen (zB. Förderungen) auf freiwilliger Basis vorzusehen, sind verbindliche Maßnahmenanordnungen erst möglich, sobald dafür in Umsetzung der Richtlinie die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften erlassen wurden. Somit wird das Zeitfenster innerhalb dessen die Luftreinhaltepläne erstellt, umgesetzt und die Grenzwerte auch bereits eingehalten werden müssen, als unverhältnismäßig kurz beurteilt und es wird gefordert, realistische zeitliche Vorgaben zu treffen bzw. die Ziele mit Zwischenzielen abzustufen. Dies insbesondere, da die vorgesehenen zeitlichen Fristen enorme rechtliche, fachliche, finanzielle und personelle Handlungsnotwendigkeiten auf mitgliedsstaatlicher Ebene, insbesondere bei den für den Vollzug zuständigen Ländern verursachen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht abschließend beurteilt werden können. Dies ist insbesondere im Lichte der gegenwärtigen geopolitischen Situation kritisch zu sehen, da durch mögliche Gasengpässe alternative Formen zur Energie- und Wärmeversorgung (zB. vermehrter Einsatz von Biomasse) der Bevölkerung und Industrie nicht ausgeschlossen werden können. Ein Außerachtlassen der möglichen Energieversorgung bei Entwurf-Gestaltung ist realitätsfern und sollte – wie auch die Wechselwirkungen der Luftqualität mit dem stattfindenden Klimawandel – entsprechend im Entwurf ausreichend berücksichtigt und nachgebessert werden.

Aus der vierteiligen Folgenabschätzung ist ersichtlich, dass die Kommission einen konkreten Überblick hat, in welchen Regionen das Einhalten der geforderten Grenzwerte schwierig durchführbar sein wird, hat sich aber dennoch dazu entschlossen, diese Gebiete grundsätzlich nicht aus der Richtlinie auszunehmen.

Demnach werden hier Ziele für 6% der Messstellen auferlegt, von denen auch die Kommission in ihren ersten Erhebungen davon ausgeht, dass diese nicht im vorgegebenen Zeitrahmen erreicht werden können. Verhältnismäßig wäre es hingegen, diese Gebiete gesondert zu berücksichtigen und mit eigenen Grenzwerten bzw. verlängerten Fristen zu versehen oder allgemein Grenzwerte im Entwurf einzuführen, von denen ausgegangen wird, dass sie für alle Gebiete erreichbar erscheinen.

Art. 12

In Abs. 1 des Entwurfs werden eigene Maßnahmenpläne für Ozon vorgesehen, wenn die in Art. 13 definierten Zielwerte nicht eingehalten werden. Da es sich bei Ozon jedoch um einen sekundären Schadstoff handelt, der mittels komplexer photochemischer Prozesse aus Vorläufersubstanzen wie NO_x und VOC bei intensiver Sonneneinstrahlung gebildet wird, wird die Einführung derartiger Maßnahmenpläne als unverhältnismäßig erachtet und ist entsprechend zu streichen. Dies umso mehr, da auf Grund der großräumigen Belastung mit Ozon ausgehend von überregionalen Emissionen der Vorläufersubstanzen die regionale Einflussmöglichkeit durch regionale Maßnahmenpläne nicht gegeben ist. Vielmehr ist die Einhaltung der Vorgaben für Ozon durch überregionale Reduktion der Emissionen von Vorläufersubstanzen zu erreichen. Dazu wäre die NEC-Richtlinie anzupassen, die die Höhe der Emissionsmengen an bestimmten Luftschadstoffen, die in den Mitgliedsstaaten freigesetzt werden dürfen, auf Basis von Modellergebnissen festlegt, mit dem Ziel, die Einhaltung von Grenzwerten zu gewährleisten. Zusätzlich sind in regionalen Luftreinhalteplänen Maßnahmen zur Reduktion einzelner Vorläufersubstanzen (NO_x) ohnedies erforderlich, falls für diese Grenzwertüberschreitungen gemessen worden sind.

Art. 19

Der Entwurf sieht in Art. 12 Abs. 3 für die Einhaltung der Grenzwerte eine Aufteilung Österreichs im Rahmen der NUTS-1-Ebenen auf drei Regionen vor, die sich aus Bundesländerzusammenschlüssen ergeben. Diese vorgesehene Aufteilung auf NUTS-1-Ebenen soll mittels Art. 19 auch für die regionale Unterteilung bei Luftqualitätsplänen gelten, wodurch es zu bis dato nicht vorhandener Kooperation bei der Erstellung von Maßnahmenplänen von Bundesländern kommen würde. Demnach wird diese Bestimmung als nicht zweckdienlich erachtet, da vorgegebene

Maßnahmenpläne nur auf bundesweiter Ebene sinnvoll zu bewerkstelligen sind. Diese Bestimmung wird als subsidiaritätswidrig erachtet, da die getroffenen Maßnahmen der Europäischen Union über das für das Erreichen der Ziele erforderliche Maß hinausgehen und es den Mitgliedsstaaten selbst überlassen werden sollte, eine Aufteilung für Maßnahmenpläne zu treffen, die zur Erreichung der in der Richtlinie definierten Ziele am geeignetsten erscheint.

Art. 23

Die in Art. 23 vorgesehene Verkürzung der Frist für die Übermittlung von Informationen und Berichten an die Kommission von anstatt wie bisher 9 Monaten auf 4 Monate wird als unverhältnismäßig kurz erachtet. Hierzu wird vorgeschlagen, diese Frist auf mindestens 6 Monate zu verlängern, da Messnetzbetreibern nach Abschluss des Jahres ausreichend Zeit für die Qualitätssicherung und Aufbereitung der Daten eingeräumt werden muss.

Art. 24

Mit Art. 24 des Richtlinienentwurfs soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, gem. Art. 25 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Änderungen der Anhänge II bis IX vornehmen zu können. Dies um den technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen bei der Beurteilung der Luftqualität, der in die Luftqualitätspläne aufzunehmenden Informationen und der Unterrichtung der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, wobei normiert wird, dass die Änderungen zu keiner unmittelbaren oder mittelbaren Änderung auf die in Anhang I enthaltenen Werte und Termine zur Einhaltung dieser führen dürfen. Gemäß Art. 290 Abs. 1 AEUV kann eine Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte erteilt werden, sofern es sich ausschließlich um nicht wesentliche Vorschriften handelt. Wenngleich sich eine ähnliche Bestimmung bereits in der aktuell in Geltung stehenden LuftqualitätsRL 2008/50/EG findet, so kann durch diese Regelung dennoch per delegierten Rechtsakt mittelbar Einfluss auf die in Anhang 1 enthaltenen Grenzwertbestimmungen genommen werden. So werden in Anhang IV der Richtlinie Kriterien für den Standort der Probeentnahmestellen (wie zB. Messabstände) definiert, die einen großen Einfluss auf die Werte in Anhang I der Richtlinie haben können. Diese Befugnisübertragung ist daher auf tatsächlich nur nicht wesentliche Vorschriften in den Anhängen II bis IX einzuschränken, um eine Befugnisüberschreitung bereits jetzt wirksam zu vermeiden und Rechtsklarheit über die indirekte Möglichkeit zur Änderung wesentlicher Normen zu schaffen.

Art. 27

Mit Art. 27 des Entwurfs soll sichergestellt werden, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die die Durchführung dieser Richtlinie anfechten wollen, Zugang zu Gerichten haben. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention, Art. 27 geht aber über diese Verpflichtung hinaus: Während 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, so soll nach vorliegendem Entwurf in Abs. 2 die Berechtigung zur Teilnahme am Überprüfungsverfahren unabhängig davon eingeräumt werden, welche Rolle das betreffende Mitglied der Öffentlichkeit in einer Beteiligungsphase des Entscheidungsverfahrens nach Art. 19 oder 20 gespielt hat. Eine solche über das Maß dieser Bestimmung hinausgehende Anordnung führt zu einer erheblichen Erschwerung für die behördliche Tätigkeit und widerspricht der Vorgabe, möglichst rasch durch Luftqualitätspläne für die Einhaltung der Grenzwerte zu sorgen. Aus aktueller Judikatur der Aarhus Konvention selbst ergibt sich daher bereits eine ausreichende Klagebefugnis, demnach sollte Art. 27 des Entwurfs gänzlich entfallen. Um dem Prinzip der Subsidiarität zu entsprechen, muss den Mitgliedsstaaten ein ausreichender Gestaltungsspielraum bei der Implementierung eines funktionierenden, nationalen Rechtsschutzsystems eingeräumt werden.

Art. 28

Mit Art. 28 soll ein Anspruch auf Schadenersatz für Betroffene geschaffen werden, deren Gesundheit ganz oder teilweise aufgrund eines Verstoßes gegen Vorschriften über Grenzwerte, Luftqualitätspläne, Pläne für kurzfristige Maßnahmen oder im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Verschmutzung geschädigt wurden. Eine derartige Haftung der einzelnen Staaten, die Unionsrecht verletzen und hierdurch einen Schaden verursachen, ist im AEUV nicht ausdrücklich vorgesehen, wurde aber bei Vorliegen folgender Voraussetzungen nach ständiger Rechtsprechung des EuGHs bejaht:

- Die verletzte unionsrechtliche Norm muss dem Einzelnen Rechte gewähren.
- Der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert.
- Die Rechtsverletzung war für den entstandenen Schaden kausal.

Sofern diese Voraussetzungen gegeben sind, können laut Rechtsprechung diese Schäden im Rahmen des „nationalen Haftungsrechts“ geltend gemacht werden, daher nach den Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften der einzelnen Mitgliedsstaaten. Hierbei darf die Durchsetzung dieser Ansprüche nicht schlechter gestellt werden als bei Durchsetzung innerstaatlicher Ansprüche (Äquivalenzgebot) und nicht so ausgestaltet sein, dass die Verwirklichung der Ansprüche praktisch unmöglich bzw. übermäßig erschwert wird (Effektivitätsgebot).

Mit Art 28 des Entwurfs wird versucht, die Rechtsprechung des EuGHs zu Schadenersatzansprüchen bei Verletzung subjektiver Rechte in Gesetzesform zu gießen. In einer jüngst ergangenen Entscheidung vom 20.12.2022, C-61/21 hat sich der EuGH im Hinblick auf das erste vom EuGH ausgearbeitete Kriterium („Verleihung individueller Rechte durch die verletzte Norm“) im Zusammenhang mit der aktuell in Geltung stehenden Luftqualitätsrichtlinie RL 2008/50/EG jedoch dahingehend ausgesprochen, dass Verpflichtungen aus Art. 13 Abs. 1 (Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit) und Art. 23 Abs. 1 (Luftqualitätspläne) dem Betroffenen keine individuellen Rechte verleihen, die einen Schadenersatzanspruch gegen einen Mitgliedsstaat begründen können.

Durch diese Klarstellung seitens des EuGHs, dass die Luftqualitätsrichtlinie keine subjektiven Rechte verbrieft, wird mit der im aktuellen Richtlinienentwurf in Art. 28 vorgesehenen Schadenersatzregelung daher der aktuellen EuGH-Rechtsprechung widersprochen und ist ersatzlos zu streichen, auch wird eine Neubegründung dieser Rechte im Lichte der aktuellen Rechtsprechung abgelehnt. Selbst bei einer Bejahung etwaiger subjektiver Rechte widersprechen die Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs hinsichtlich der Voraussetzung des qualifizierten Verstoßes eindeutig der ständigen Rechtsprechung des EuGHs und dies unzweifelhaft zum unionsrechtswidrigen Nachteil der Mitgliedstaaten: So liegt ein hinreichend qualifizierter Verstoß laut Rechtsprechung nur dann vor, wenn das mitgliedstaatliche Organ das unionsrechtlich eingeräumte Ermessen offenkundig und erheblich überschritten hat. In der Richtlinie sind die zu erreichenden Luftqualitätsziele klar vorgegeben, jedoch nicht die vorzusehenden Maßnahmen und es ist unklar, in welchen Fällen bei Nichterreichung der Ziele die „unzureichende“ Maßnahmensetzung als „qualifizierter Verstoß“ iSd. ständigen Rechtsprechung des EuGHs zu beurteilen

ist. Da es sich bei der Beurteilung der Maßnahmenwirksamkeit in vielen Fällen um eine Prognose handelt, sollte die letztlich unzureichende Maßnahmensetzung oftmals nicht vorwerfbar sein. Die geplante Regelung laut Entwurf nimmt auf diesen Aspekt aber keine Rücksicht: Nach richtiger Auslegung dieser Regelung sollte jedoch nur Schadenersatz gebühren, wenn die bestimmten und gesetzten Maßnahmen objektiv nicht ausreichend waren, die im Entwurf festgelegten Ziele zu erreichen.

Parallel greift der Entwurf zu weit in das „nationale Haftungsrecht“ ein, indem dieser Beweislastregeln und Fristen (5 Jahre ab Einstellung des Verstoßes und Wissen über Verstoß) vorsieht, die das österreichische Haftungsrecht für vergleichbare, innerstaatliche Sachverhalte nicht kennt. Der Entwurf sieht eine Kausalitätsvermutung vor, wonach das mitgliedsstaatliche Organ (anders als im Amtshaftungsgesetz bei vergleichbaren, innerstaatlichen Sachverhalten) diese Vermutung zu widerlegen hat. Der Geschädigte hat hingegen lediglich darzulegen, dass die Maßnahmen die plausibelste Erklärung für das Eintreten der Schädigung bei dieser Person sind. Eine Widerlegung dieser Vermutung wird jedoch in den wenigsten Fällen wirklich erbracht werden können: Da es sich bei der Darstellung von Gesundheitsschäden und Todesfällen um Ergebnisse statistischer Untersuchungen handelt, ist für den Einzelfall weder ein kausaler Zusammenhang auszuschließen noch ist dieser nachzuweisen.

Art. 29

In Art. 29 wird bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten Geldstrafen vorzusehen haben, die proportional zu dem Umsatz der juristischen Person bzw. dem Einkommen der natürlichen Person stehen, die den Verstoß begangen hat. Diese Bestimmung ist nicht nur aus datenschutzrechtlicher Sicht zu kritisieren, sondern widerspricht jeglichen Grundsätzen der Gleichbehandlung. Die Bestimmung geht weit über die Regelungen einer Richtlinie hinaus und greift derartig spezifisch – jedoch diametral - in das Verwaltungsstrafrecht der Mitgliedstaaten ein, dass der richtlinienkonforme Vollzug unmöglich ist. Absatz 2 der Regelung sieht vor, dass durch die Geldbuße der für den Verstoß verantwortlichen Person der damit lukrierte wirtschaftliche Nutzen entzogen werden muss, diese Feststellung wird im Vollzug jedoch erheblichen Aufwand verursachen. So ist in vielen Fällen unklar, ob und falls ja worin der geldwerte Vorteil besteht bzw. wie sich dieser beziffern lässt und müsste im Einzelfall durch Sachverständige festgestellt werden. Derartige Unklarheiten und

Verfahrenserschwerisse stellen eine hohe Hürde für ein rasches und effektives Handeln der Strafbehörden dar, wodurch der gewünschte Effekt von Strafverfahren unterbunden wird.

Zudem ist diese Regelung nicht mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit vereinbar, da diese keinen Spielraum für Mitgliedsstaaten hinsichtlich der zu verhängenden Strafen vorsieht und viel zu enge Vorgabe betreffend die innerstaatliche Sanktionierung setzt. Diese Bestimmung ist – um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen - zu überarbeiten und hat den Mitgliedsstaaten ausreichend Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung für die Verhängung von Strafen zu gewähren.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter
Dr. Andreas Rosner