



## Ausschuss der Regionen



Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union



## Netz für Subsidiaritätskontrolle

<b>Institution</b>	<b>Vorarlberger Landtag</b>
<b>Titel der EU-Initiative:</b>	<b>Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft (Rechtsaktvorschlag im Rahmen der EK-Mitteilung „Saubere Luft für Europa“)</b>
<b>Referenz:</b>	COM(2013) 919 final, Mitteilung COM(2013) 918 final

Der Grundsatz der Subsidiarität soll sicherstellen, dass Entscheidungen auf der am besten für die Erreichung der angestrebten Ziele geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden. Daher ist kontinuierlich zu prüfen, ob ein Tätigwerden der EU unter Berücksichtigung der Möglichkeiten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gerechtfertigt ist. Die Definition des Subsidiaritätsprinzips der EU ist durch die ausdrückliche Erwähnung der lokalen und regionalen Dimension im Vertrag von Lissabon ergänzt worden.

Das vorliegende Schema soll den Partnern des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eine Hilfe sein, damit sie leichter prüfen können, ob EU-Initiativen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen und dem Konzept der besseren Rechtsetzung entsprechen. Es beinhaltet einen Anhang mit relevanten Informationsquellen.

### 1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. **bei geteilter und unterstützender Zuständigkeit**.

Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die **Art der Zuständigkeit** einer EU-Initiative ermittelt werden.

Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen **Rechtsgrundlage**.

**1.1** Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich?

Die Zuständigkeit gründet sich auf Art. 192 AEUV.

**1.2** Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? In Fällen **ausschließlicher Zuständigkeit** der EU ist nur zu prüfen, ob der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist.

Es handelt sich um eine gem. Art. 4 AEUV geteilte Zuständigkeit.

### 2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"

*[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV).*

.../...

Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet und ein klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind.

**2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme notwendig**

- weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?
- weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?
- weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?

Der Richtlinienvorschlag ist Teil des Pakets „Saubere Luft für Europa“.

In Österreich existieren sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht bereits materielle und verfahrensrechtliche Regelungen, die erstens den vorgesehenen Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags mitumfassen und zweitens den im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Schutzstandards der Emissionsgrenzwerte (im Wesentlichen gemäß Anlage II des RL-Vorschlags) in vielen Bereichen nicht nur ebenbürtig sind, sondern diese sogar übertreffen. Beispielsweise ist im bestehenden Regelwerk ein Parameter zur Verbrennungskontrolle mit Grenzwert festgeschrieben, der Auskunft über die Verbrennungsqualität (vollständige oder unvollständige Verbrennung) und damit über den Energieverlust gibt. In Feuerungen ist die unvollständige Verbrennung wegen der hohen Verluste durch die chemisch gebundene Energie äußerst unerwünscht. 1% Kohlenstoffmonoxid (CO) im Abgas verursacht z.B. einen Wirkungsgradverlust der Feuerung von etwa 4 bis 6%. Auch treten bei unvollständiger Verbrennung eine Reihe weiterer unerwünschter Schadgase auf.

Bundesgesetzlich geregelt gilt bei gewerblichen Betriebsanlagenverfahren für Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung von 50 kW bis 50 MW die Feuerungsanlagen-Verordnung – FAV. Sie umfasst somit auch Feuerungsanlagen im leistungsmäßigen Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags. Die hier festgelegten Emissionsgrenzwerte werden im Zuge des gewerblichen Betriebsanlagenverfahrens ermittelt und einer allfälligen Betriebsanlagenbewilligung zu Grunde gelegt.

Im landesrechtlich geregelten Anwendungsbereich gibt es die auf Grund des Landes-Luftreinhaltegesetzes erlassene Luftreinhalteverordnung, welche ebenfalls Emissionsbegrenzungen für Heizungsanlagen vorsieht. Die Luftreinhalteverordnung erfasst alle Anlagen bis 50 kW. Anlagen über 50 kW werden durch die vorhin erwähnte Feuerungsanlagen-Verordnung FAV geregelt. Damit ist jetzt schon ein gesetzliches Regelwerk vorhanden, das alle Anlagen abdeckt. Auch sind in den bestehenden Regelungen effektivere Grenzwerte und Kontrollmechanismen festgeschrieben, die in der praktischen Umsetzung wesentlich einfacher und nutzbringender sind.

Dennoch wird nicht verkannt, dass diese strengen österreichischen und Vorarlberger Standards nicht in allen Mitgliedstaaten verwirklicht sind und es im Nennleistungsbereich von 1 MW bis 50 MW keine durchgängig verpflichtenden Vorschriften auf Ebene des Unionsrechts gibt. Der Rechtsaktvorschlag kann, wenn er von den Mitgliedstaaten, in denen Regelungen bisher fehlen, die Befolgung und Einhaltung von zielangemessenen Grenzwerten konsequent einfordert und kontrolliert, einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität in Europa in einem überschaubaren Zeithorizont leisten. Keinesfalls darf die Erlassung der Richtlinie aber dazu führen, dass allfällige höhere österreichischen Standards dadurch verwässert werden.

Anzumerken ist darüber hinaus, dass die aus dem Betrieb von mittelgroßen Feuerungsanlagen resultierenden lufthygienischen Auswirkungen in vielen Fällen lokal begrenzt sind. Eine einzelne Anlage zeitigt in der Regel per se noch keine grenzüberschreitenden und transnationalen Auswirkungen, die ein gesetzgeberisches Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich machen würde. Allerdings ist angesichts der im Richtlinienvorschlag genannten Zahl

.../...

- 3 -

von rund 143.000 mittelgroßen Feuerungsanlagen in der EU eine Konzentration vieler derartiger Anlagen gerade in grenznahen industriellen Ballungsräumen nicht ausgeschlossen und in solchen Fällen ein flächiger grenzüberschreitender Schadstoffeintrag zu erwarten.

Insgesamt ist somit ein Tätigwerden der Europäischen Ebene sinnvoll.

### 3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"

[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zur **Erreichung der angestrebten Ziele geeignet und angemessen** sein.

**3.1** Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt.

- Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
- Ist die **Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
- Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel **nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum** wie möglich?

Die Erlassung der Richtlinie wird – bei Einhaltung der unter 2.1 näher beschriebenen Voraussetzungen – als zur Erreichung des angestrebten Zieles grundsätzlich geeignet und angemessen bewertet.

Gewährleistet muss aber auch werden, dass nicht die Behörden und Anlagenbetreiber jener Mitgliedstaaten, die bereits derzeit die vom Richtlinienvorschlag erfassten Feuerungsanlagen reglementieren und kontrollieren, mit zusätzlichen und weiter gehenden Aufzeichnungs-, Kontroll- und Berichtspflichten belastet werden. D. h., dass der im Richtlinienvorschlag vorgesehene Verwaltungsaufwand noch auf ein angemessenes Maß reduziert werden muss. Beispielsweise wird die Führung eines datenintensiven Registers mit Veröffentlichungspflichten durch die zuständige Behörde vorgeschrieben, das ähnlich wie bei Großfeuerungsanlagen – deren Anzahl jedoch deutlich geringer ist – die Einführung eines System von Umweltinspektionen durch die Mitgliedstaaten vorsieht (Art. 7).

Insoweit der Richtlinienvorschlag über die derzeitige österreichische Rechtslage hinausgehende Aufzeichnungs-, Kontroll- und Berichtspflichten vorsieht, wird er als unverhältnismäßig erachtet.

**3.2** Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht: Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?

### 4. BESSERE RECHTSETZUNG

**4.1** Wenn eine EU-Initiative eine **Folgenabschätzung** enthält, werden die **lokalen und regionalen** Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?

**4.2** Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen **Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand** verursachen?

Stünden diese Kosten **in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen**?

.../...

Siehe dazu Punkt 3.1

## **5. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Der Richtlinienvorschlag wird als mit dem Subsidiaritätsprinzip konform erachtet.

Insoweit der Richtlinienvorschlag über die derzeitige österreichische Rechtslage hinausgehende Aufzeichnungs-, Kontroll- und Berichtspflichten vorsieht, wird er als unverhältnismäßig erachtet.