

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 144/2018-12

10. Oktober 2018

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Präsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie der Ersatzmitglieder

Dr. Nikolaus BACHLER und

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Claudia PRIEWASSER

als Schriftführerin,

über den Antrag 1. der *****, *****,
*****, 2. der *****,
*****, 3. der *****,
*****, 4. der *****, *****,
*****, 5. der *****,
*****, *****, 6. der *****, *****,
*****, *****, 7. der *****, *****,
*****, *****, 8. der *****,
*****, *****, 9. der *****, *****,
*****, *****, 10. der *****, *****, *****,
11. der *****, *****, *****, 12. der
*****, *****, *****,
13. der *****, *****, *****, 14. der *****,
*****, *****, *****, 15. der *****,
*****, *****, 16. der *****,
*****, *****, 17. der *****,
*****, *****, 18. der *****, *****,
*****, *****, 19. der *****, *****,
*****, *****, 20. der *****,
*****, *****, 21. der *****,
*****, *****, 22. der *****,
*****, *****, *****, 23. der
*****, *****,
*****, 24. der *****,
*****, *****, 25. der *****, *****,
*****, ***** und 26. der *****, *****, *****,
alle vertreten durch die Schönherr Rechtsanwälte GmbH, Schottenring 19,
1010 Wien, auf Aufhebung von (Teilen von) Bestimmungen des Bundes-
Energieeffizienzgesetzes, BGBl. I 72/2014, in seiner heutigen nichtöffentlichen
Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag

Mit ihrem auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG gestützten Antrag begehren die antragstellenden Parteien, der Verfassungsgerichtshof möge erstens § 10 Abs. 1 bis 3 des Bundesgesetzes über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl. I 72/2014, und § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG, *in eventu* jeweils zusätzlich auch § 10 Abs. 4, § 11, § 20, § 21 Abs. 1 bis 3, die Wortfolge "bis § 11" in § 24 Abs. 3 sowie den zweiten und dritten Satz in § 24 Abs. 6 EEffG wegen Verstoßes gegen Art. 44 Abs. 3 B-VG bzw. gegen Art. 47 GRC sowie zweitens § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG wegen Verstoßes gegen näher bezeichnete verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte als verfassungswidrig aufheben.

1

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl. I 72/2014, lauten (die angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

2

"Energieeffizienz bei Energielieferanten

§ 10. (Verfassungsbestimmung) (1) Energielieferanten, die Endenergieverbraucher in Österreich im Vorjahr entgeltlich beliefert haben und nicht mittels Branchenverpflichtung gemäß § 11 zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen verpflichtet sind, haben für die Jahre 2015 bis 2020 in jedem Kalenderjahr individuell die Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen bei sich selbst, ihren eigenen Endkunden oder anderen Endenergieverbrauchern im Umfang der in Abs. 2 festgelegten Zielwerte nachzuweisen. Dazu haben sie jährlich anrechenbare Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 27 nachzuweisen, die mindestens dem in Abs. 2 festgelegten prozentuellen Anteil der von ihnen an ihre Endkunden und in Österreich abgesetzten Energie entsprechen, wobei eine Quote von zumindest 40% der Energieeffizienzmaßnahmen bei Haushalten im Sinne des im Wohnraum getätigten Energieeinsatzes zu erreichen ist, und bei Energielieferanten, die Endverbraucher im Mobilitätsbereich beliefern, für diese Lieferungen eine Quote von zumindest 40% bei Haushalten im Sinne des im Wohnraum oder Mobilitätsbereich getätigten Energieeinsatzes oder im Bereich des öffentlichen Verkehrs wirksam werden muss. Bei gemischt genutzten Objekten sind die das gesamte Objekt betreffenden Maßnahmen dem Wohnraum zuzuordnen, wenn dort die überwiegende Nutzung liegt. Die Monitoringstelle hat

festzustellen, welche Energieeffizienzmaßnahmen und in welchem Ausmaß diese auf die Quoten anzurechnen sind.

(2) Gemäß Abs. 1 verpflichtete Energielieferanten haben jährlich Energieeffizienzmaßnahmen nachzuweisen, die mindestens 0,6% ihrer Energieabsätze an ihre Endkunden in Österreich im Vorjahr, kumuliert 159 PJ bis 2020, entsprechen. In Abweichung von dieser Vorschrift kann der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft durch Verordnung für die dem Kalenderjahr 2015 folgenden Jahre, festsetzen, wie hoch der von Energielieferanten jährlich zu erbringende Anteil sein muss, um das Ziel von 159 PJ zu erfüllen. Der zeitliche Geltungsbereich der Verordnung hat mit dem nach Ablauf einer Frist von drei Monaten nach ihrer Kundmachung folgenden Jahresersten zu beginnen und sich dabei auf mindestens zwei Jahre zu erstrecken.

(3) Die Maßnahmen gemäß Abs. 1 und 2 sind von den Energielieferanten zu dokumentieren und für jedes Jahr bis zum 14. Februar des Folgejahres der nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle zu melden. Können die Maßnahmen im jeweiligen Verpflichtungszeitraum nicht gesetzt werden, sind sie innerhalb einer Nachfrist von drei Monaten nachzumelden.

(4) An Stelle des Setzens oder der Beschaffung von verpflichtenden Maßnahmen gemäß Abs. 1 können Energielieferanten ihre Pflicht zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für das jeweilige Jahr durch Ausschreibung gemäß § 20 im entsprechenden Ausmaß erfüllen. Die bei Ausschreibungen vom Auftragnehmer gesetzten Maßnahmen sind dem jeweiligen Lieferanten zuzurechnen.

(5) Unbeschadet der Bestimmungen des ElWOG 2010 und GWG 2011 haben Energielieferanten, die mehr als 49 Beschäftigte und einen Umsatz von über 10 Millionen Euro oder eine Bilanzsumme von über 10 Millionen Euro aufweisen, eine Anlauf- und Beratungsstelle für ihre Kunden für Fragen zu den Themen Energieeffizienz, Energieverbrauch, Energiekosten und Energiearmut einzurichten.

(6) Energielieferanten haben die an ihre Endkunden in Österreich im Vorjahr abgesetzten Energiemengen bis zum 14. Februar des Folgejahres der Monitoringstelle bekanntzugeben.

(7) Energielieferanten, die im jeweiligen Vorjahr weniger als 25 GWh an Energie an ihre Endkunden in Österreich abgesetzt haben und nicht zu mehr als 50% im Eigentum eines anderen Unternehmens stehen, sind für das jeweilige Jahr von den Verpflichtungen gemäß Abs. 1 bis Abs. 6 ausgenommen. Energielieferanten, die zu mehr als 50% im Eigentum eines anderen Unternehmens stehen, sind für das jeweilige Jahr von den Verpflichtungen gemäß Abs. 1 bis Abs. 6 ausgenommen, sofern in allen miteinander über einen Eigentumsanteil von mehr als 50% verbundenen Unternehmen zusammen im jeweiligen Vorjahr weniger als 25 GWh an Energie an Endkunden in Österreich abgesetzt wurde. In Abweichung von dieser Vorschrift kann der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft durch Verordnung für die dem Kalenderjahr 2015 folgenden Jahre festsetzen, wie hoch die Größenschwelle für die Ausnahme von kleinen Energielieferanten sein muss, um im Zusammenspiel mit der Verordnung gemäß Abs. 2 das Ziel von 159 PJ zu erfüllen. Der zeitliche Geltungsbereich der Verordnung hat mit dem nach Ablauf einer Frist von drei Monaten nach ihrer Kundmachung

folgenden Jahresersten zu beginnen und sich dabei auf mindestens zwei Jahre zu erstrecken.

[...]

Ausschreibung von Effizienzmaßnahmen

§ 20. (1) An Stelle des Nachweisens von gesetzten Maßnahmen gemäß § 10 oder § 11 können Energielieferanten ihre Pflicht zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für das jeweilige Jahr durch Ausschreibung gemäß dieser Bestimmung im entsprechenden Ausmaß erfüllen. Der Beginn des Ausschreibungsverfahrens hat dazu binnen drei Monaten ab Beginn des Verpflichtungszeitraumes zu erfolgen. Die Monitoringstelle ist darüber in Kenntnis zu setzen. Die Erfüllung der Verpflichtung der Lieferanten im Wege der Ausschreibung ist der Monitoringstelle nachzuweisen.

(2) Verfahren gemäß dieser Bestimmung sind jedenfalls in den einschlägigen Publikationsmedien bekannt zu machen, über welche gesichert erscheint, dass sie in ausreichendem Umfang mögliche Interessenten erreichen. Der Monitoringstelle ist jederzeit Einblick in die Unterlagen zu gewähren. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes.

(3) Für die Bewertung der ausgeschriebenen Maßnahmen gelten die Richtlinien gemäß § 27.

(4) Eine Ausschreibung gemäß dieser Bestimmung kann auch von mehreren Energielieferanten gemeinsam vorgenommen werden. Die bei Ausschreibungen vom Auftragnehmer gesetzten Maßnahmen sind auf Basis eines klaren Aufteilungsschlüssels dem jeweiligen Lieferanten zuzurechnen.

(5) Führt ein Vergabeverfahren zu keinem Abschluss binnen sechs Monaten, hat der Lieferant für die fehlenden Effizienzmaßnahmen mit schuldbefreiender Wirkung einen Ausgleichsbetrag gemäß § 21 zu entrichten.

Ausgleichsbetrag

§ 21. (1) An Stelle des Setzens oder Nachweisens von verpflichtenden Maßnahmen gemäß § 10 können Energielieferanten ihre Pflicht zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für das jeweilige Jahr durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages im entsprechenden Ausmaß erfüllen. Die Höhe des jeweiligen Ausgleichsbetrags errechnet sich durch eine Multiplikation der Menge der jeweilig nicht erbrachten Einsparverpflichtung mit dem gemäß Abs. 2 festgelegten Wert.

(2) Für die dem Kalenderjahr 2015 folgenden Jahre kann die E-Control durch Verordnung die Höhe des Durchschnittswerts einer Effizienzmaßnahme in Cent pro kWh festlegen. Eine Neufestsetzung des Ausgleichsbetrages ist mindestens drei Monate vor Inkrafttreten im Bundesgesetzblatt zu verlautbaren. Dieser Wert hat sich an den durchschnittlichen Grenzkosten der erforderlichen Anreize, die für die Umsetzung der Energieeffizienzmaßnahmen notwendig sind, bezogen auf Wirksamkeit und Laufzeit zu orientieren. Die E-Control hat die korrekte Festlegung der Höhe des Ausgleichsbetrags laufend zu evaluieren und sie bei einer Abweichung durch Verordnung anzupassen. Ebenso ist die Höhe der Ausgleichszahlung nach oben anzupassen, wenn weniger als zwei Drittel der Maßnahmen direkt gesetzt bzw. mit Nachweisen belegt werden; die Erhöhung hat in jenem

Ausmaß zu erfolgen, dass auf Basis der vorhandenen Bewertungen ein Unterschreiten der zwei Drittel im Folgejahr nicht zu erwarten ist. Dabei hat sie auch die Fortschrittsberichte gemäß § 4 Abs. 3 zu berücksichtigen. Bis zur Erlassung einer Verordnung beträgt die Höhe des Ausgleichsbetrags 20 Cent pro kWh. Dieser Betrag darf durch Verordnung nicht unterschritten werden.

(3) Gemäß § 20 zu entrichtende Ausgleichsbeträge sind unverzüglich, spätestens binnen sieben Monaten nach Beginn des Ausschreibungsverfahrens gemäß § 20 zu zahlen und an den Bund zu überweisen. Ausgleichsbeträge gemäß Abs. 1 sind bis 14. Februar des Folgejahres zu entrichten. Förderungen für Zwecke von Energieeffizienzmaßnahmen gemäß Abs. 4, die Aufwendungen für die Abwicklung der Förderungen und die Aufwendungen des Effizienzmonitorings gemäß diesem Bundesgesetz sind aus diesen Mitteln abzudecken. Der Bund kann die Ausgleichsbeträge maximal in Höhe der Einzahlungen für Zwecke gemäß Abs. 4 verwenden.

(4) [...]

Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle

Einrichtung einer Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle

§ 24. (1) Für die österreichweite Evaluierung von Energieeffizienzmaßnahmen des Bundes und von Unternehmen sowie für das Monitoring, die Erstellung und die Koordinierung der Energieeffizienz-Aktionspläne gemäß § 6 sowie für die Erstellung des Berichtsteils Energieeffizienz des gemeinsamen Evaluierungs- und Monitoringsreports und dessen Gesamtkoordinierung gemäß § 7 wird eine nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle geschaffen.

(2) Aufgaben der nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle sind insbesondere die:

1. Ermittlung des Standes der Erreichung der Ziele dieses Gesetzes (nationale Ziele und Richtwerte gemäß § 4) und Erstattung jährlicher Berichte, wobei die Berechnungsverfahren im Einklang mit den Vorgaben der Europäischen Kommission zu berücksichtigen sind;
2. Erstellung des Energieeffizienz-Aktionsplans des Bundes und Koordinierung des nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans gemäß § 6, Aufbereitung von Unterlagen und Daten zur Erstellung des Berichtsteils Energieeffizienz des gemeinsamen Evaluierungs- und Monitoringsreports gemäß § 7 sowie Beurteilung, Messung und Evaluierung der Effizienzmaßnahmen Österreichs in Bezug auf § 4 und § 7;
3. Führung, Aktualisierung und Veröffentlichung einer Liste von den gemäß § 9 bis § 11 verpflichteten Unternehmen;
4. Messung und/oder Bewertung und Evaluierung der von Unternehmen gemäß § 9 erfüllten Pflichten oder sonst gesetzten Maßnahmen;
5. Messung und/oder Bewertung und Evaluierung der Maßnahmen der Energielieferanten gemäß § 10 oder der ausgeschriebenen Maßnahmen gemäß § 20;
6. Anbieten von Information für Benutzer der Gebäudedatenbank gemäß § 23;
7. Beurteilung, Messung und/oder Bewertung, Evaluierung, Aufsicht und fortlaufende Kontrolle der Selbstverpflichtungen gemäß § 11 und der darauf basierenden Maßnahmen;

8. Beobachtung des Marktes für Energiedienstleistungen, Energieaudits und anderer Energieeffizienzmaßnahmen und Erarbeitung von Vorschlägen zur weiteren Entwicklung.
9. Einrichtung einer elektronischen Plattform für Energiedienstleister gemäß § 17, verpflichtete Unternehmen gemäß § 9 und § 10 sowie Nachfrager von Energiedienstleistungen, um den Austausch von Angebot und Nachfrage nach Energiedienstleistungen zu fördern.
10. Unterrichtung der Öffentlichkeit über Maßnahmen der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Energieeffizienz zur Wahrnehmung ihrer Vorbildfunktion nach § 12 und § 13 sowie die diesbezügliche Information des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft;
11. Führung eines Registers über die zur Erbringung von Energiedienstleistungen geeigneten Personen;
12. Mitwirkung bei der Führung und Verwaltung der Gebäudedatenbank gemäß § 23;
13. Wahrnehmung der Berichtspflicht gemäß § 30 Abs. 3.
14. Messung und/oder Bewertung und Evaluierung der gemäß § 21 geförderten Maßnahmen;
15. Entwicklung einer Perspektive für die Bewertung betreffend das Setzen von Effizienzmaßnahmen und deren Auswirkungen über das Jahr 2020 hinaus;
16. Erarbeitung zusätzlich erforderlicher Methoden für die Bewertung und Evaluierung in Zusammenarbeit mit den verpflichteten Lieferanten.

Die Monitoringstelle hat ihre Aufgaben auf objektive und sachgerechte Weise zu erfüllen.

(3) Die Monitoringstelle ist bei Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß Abs. 2 befugt, in die entsprechenden Unterlagen der verpflichteten Parteien gemäß § 9 bis § 11 Einsicht zu nehmen und Auskunft von ihnen zu verlangen.

(4) Grundlage für die Messung und Evaluierung der Maßnahmen gemäß § 27 Abs. 2 Z 3 und Z 4 bilden die in den Richtlinien gemäß § 27 durch den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft festgelegten Grundsätze der Messmethodik und Evaluierungssystematik. Diese sind auf dem Stand der Technik zu halten und haben sich an den Vorgaben der Europäischen Kommission zu orientieren.

(5) Für die Dokumentation und Evaluierung der gesetzten Maßnahmen wird eine Datenbank von der gemäß Abs. 1 beauftragten Stelle zur Verfügung gestellt. Jedes meldeverpflichtete Unternehmen hat seine Maßnahmen in dieser Datenbank regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich zu erfassen. Unternehmen die dieser Meldeverpflichtung nicht unterliegen, können ihre Maßnahmen ebenfalls in der Datenbank individuell erfassen; diese sind getrennt auszuweisen. Die Erfassung der Maßnahmen in der Datenbank kann unternehmens- oder personenbezogene Maßnahmen über Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz enthalten. Die Datenverarbeitung hat in Entsprechung der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zu erfolgen; die Monitoringstelle darf die im Rahmen ihrer Tätigkeit erhaltenen personenbezogenen Daten nur für ihre eigenen Zwecke verwenden und nicht an andere Behörden weitergeben. Die Messung und Evaluierung hat im Rahmen eines vertretbaren Aufwands unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu erfolgen. Der Monitoringstelle ist es untersagt, personen- oder unternehmensbezogene Daten Dritten zu übermitteln.

(6) Stellt die in Abs. 1 beauftragte Stelle fest, dass die in der Datenbank enthaltenen Daten nicht den in Abs. 4 und Abs. 5 festgelegten Erfordernissen entsprechen oder dem Anschein nach unrichtig sind, ist der betroffenen Stelle oder dem Unternehmen mit schriftlicher Begründung eine Nachfrist zur Klärung einzuräumen. Das betroffene Unternehmen hat dabei die dokumentierten Daten auf Verlangen der gemäß Abs. 1 beauftragten Stelle zu übermitteln. Ergeben sich daraus zusätzlich zu setzende Effizienzmaßnahmen, so sind diese innerhalb von drei Monaten nach deren Feststellung nachzubringen oder unverzüglich gemäß § 20 auszuschreiben. Solche Korrekturen oder Ergänzungen können für zwei zurückliegende Kalenderjahre eingefordert werden.

(7) Für die Prüfung der Tätigkeit der Monitoringstelle nach diesem Bundesgesetz hat der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft einen Wirtschaftsprüfer zu bestellen, der nicht mit dem nach handelsrechtlichen Bestimmungen zu bestellenden Abschlussprüfer identisch ist. Der Wirtschaftsprüfer hat auch die Angemessenheit des jährlich festzustellenden Entgelts und die Kosten zu prüfen. Der Wirtschaftsprüfer hat das Ergebnis der Prüfung dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft umgehend vorzulegen.

(8) Die Monitoringstelle unterliegt hinsichtlich ihrer Tätigkeit nach diesem Gesetz der Kontrolle durch den Rechnungshof.

[...]

Aufsicht über die Tätigkeit der Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle
§ 26. (1) Dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft obliegt die Aufsicht über die Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle. Er ist befugt, ihr Anordnungen zu erteilen.

(2) Dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft ist jederzeit Einsicht insbesondere in die das Monitoring betreffenden Unterlagen zu gewähren und von der Monitoringstelle Auskünfte über ihre Tätigkeiten zu erteilen sowie auf Verlangen entsprechende Berichte zu übermitteln.

(3) Der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft hat den Vertrag zu kündigen, wenn die Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle ihre Tätigkeit

1. durch unrichtige Angaben oder durch täuschende Handlungen herbeigeführt oder sonst wie erschlichen hat,
2. nicht innerhalb von sechs Monaten nach Betrauung aufnimmt,
3. mehr als einen Monat lang nicht ausübt,
4. nachhaltig nicht sachgerecht und vorschriftsgemäß vornimmt oder
5. gegenüber dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft nicht offenlegt oder den Aufforderungen des Bundesministers im Rahmen der Ausübung seiner Aufsichtsrechte nicht nachkommt.

(4) In Folge der Kündigung des Vertrages gemäß Abs. 3 ist die Tätigkeit der Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle gemäß § 25 neuerlich zu vergeben.

Richtlinien für die Tätigkeit der Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle
§ 27. (1) Der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft hat durch Verordnung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft

schaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Richtlinien für die Tätigkeit der Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle zu erlassen. Bei der Erlassung der Richtlinien ist

1. auf die Bestimmungen der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU sowie auf die auf Basis dieser Richtlinie erlassenen Unionsrechtsakte Bedacht zu nehmen und
2. auf die Zweckmäßigkeit der Meldungen gemäß § 9 bis § 11 für die Erreichung der Ziele dieses Gesetzes zu achten.

(2) Die Richtlinien haben insbesondere Bestimmungen zu enthalten über

1. die Grundsätze der Messmethodik und Evaluierungssystematik;
2. persönliche und sachliche Voraussetzungen für die Dokumentation von Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 9 bis § 11;
3. die Art, den Inhalt und die Ausstattung der Unterlagen betreffend die Dokumentation von Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 9 bis § 11;
4. Regelungen über die Bewertung und Zurechnung von Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 9 bis § 11;
5. Regelungen über die Sammlung der dokumentierten Daten bei der nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle gemäß § 24;
6. Berichtslegung und Kontrollrechte.

(3) Die Dokumentation gemäß Abs. 2 Z 3 hat insbesondere folgende Angaben zu umfassen:

1. die Art der Energieeffizienzmaßnahme, die Art des eingesparten Energieträgers sowie eine eindeutige Kennnummer;
2. die genaue Bezeichnung des Unternehmens gemäß § 9 oder des Energielieferanten gemäß § 10 oder § 11, dem die Energieeffizienzmaßnahme zuzurechnen ist;
3. die genaue Bezeichnung der juristischen oder natürlichen Person, bei der die Maßnahme gesetzt wurde;
4. den Zeitpunkt und den Ort der Energieeffizienzmaßnahme;
5. die Wirkungskdauer und das Ausmaß der Energieeinsparung sowie die Art ihrer Berechnung;
6. Art und Umfang von erhaltenen Förderungen für die Energieeffizienzmaßnahme sowie die Angabe des Anreizes, der Aufwendungen, Investitionen oder sonstiger Maßnahmen, die für das Setzen der Effizienzmaßnahme erforderlich waren;
7. den Beleg, dass die Energieeffizienzmaßnahme tatsächlich gesetzt wurde;
8. das Datum der Dokumentation.

Die Unternehmen, die die Dokumentation vornehmen, haften für die Richtigkeit ihrer Angaben.

(4) Bezüglich der Regelungen über die Bewertung und Zurechnung von Energieeffizienzmaßnahmen gemäß Abs. 2 Z 4 gelten folgende Vorgaben:

1. Maßnahmen sind grundsätzlich nur dann anrechenbar, wenn sie gemäß den unionsrechtlichen Vorgaben Effizienzeffekte bewirken und über rechtliche oder technische Mindestvorgaben oder Pflichten hinausgehen;
2. die dreimalige Weiterübertragung von in einem Kalenderjahr gesetzten Maßnahmen ist bis 14. Februar des Folgejahres zulässig; für die Übertragung ist gemäß den Bestimmungen des Zivilrechts eine schriftliche Vereinbarung zwischen demjenigen, der die Maßnahme gesetzt hat und dem verpflichteten Dritten abzuschließen und auf dem Maßnahmenachweis zu dokumen-

tieren; beruht die gesetzte Maßnahmen auf einem Förderanreiz, ist für eine Übertragung auch die Zustimmung des jeweiligen Fördergebers erforderlich; ausschließlich durch den Bund oder durch Bundesländer geförderte Maßnahmen gemäß § 5 Abs. 1 Z 17 dürfen nicht auf Verpflichtete gemäß § 10 und § 11 übertragen oder angerechnet werden; Maßnahmen, die aus der Wohnbauförderung, der Umweltförderung oder dem Programm für die Thermische Sanierung (Sanierungsscheck) kogefördert werden, dürfen keinesfalls übertragen oder angerechnet werden, wobei der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie im Verordnungswege die Liste der Förderprogramme ergänzen kann;

3. Doppelerfassungen sind unzulässig, ebenso eine Doppelzurechnung einer gesetzten Maßnahme für ein oder mehrere Unternehmen oder sonstige Stellen;
4. geht eine in einem Kalenderjahr gesetzte Maßnahme über die jährliche Mindestverpflichtung eines verpflichteten Lieferanten hinaus, erfolgt auf Wunsch des Verpflichteten im entsprechenden Umfang eine Anrechnung auf Folgejahre;
5. Maßnahmen, die bei einkommensschwachen Haushalten gesetzt werden, sowie Projekte gemäß Anhang I Z 1 lit. m sind mit dem Faktor 1,5 zu gewichten;
6. für die Anrechnung von Effizienzmaßnahmen im Wohnungssektor:
 - a) der Einbau von Öl-Brennwertgeräten im Wohnungsneubau gilt nicht als Effizienzmaßnahme;
 - b) der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte ist ab dem Jahr 2018 nicht mehr als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar.

(5) Die Richtlinien sind im Bundesgesetzblatt zu verlautbaren und treten mit dem übernächsten ihrer Kundmachung folgenden Monatsersten in Kraft. Die Kundmachung kann durch eine Verlautbarung der Erlassung der Richtlinien unter Angabe des Ortes ihres Aufliegens erfolgen. Bis zum Inkrafttreten der Richtlinien gelten die Methoden der Austrian Energy Agency zur Bewertung der Zielerreichung der Richtlinie 2006/32/EG gemäß Anhang V.

[...]

Verwaltungsstrafbestimmungen

§ 31. (Verfassungsbestimmung) (1) Sofern die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung oder nach anderen Verwaltungsstrafbestimmungen mit strengerer Strafe bedroht ist, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist je nach Betriebsgröße (Umsatz, Bilanzsumme) von der Bezirksverwaltungsbehörde

1. mit Geldstrafe bis zu 50 000 Euro zu bestrafen, wer
 - a) seiner in § 10 Abs. 5 festgelegten Pflicht zur Einrichtung einer Anlaufstelle nicht nachkommt;
 - b) falsche Angaben gemäß § 10 in Verbindung mit § 27 macht;

- c) eine Tätigkeit als Energiedienstleister ausübt, ohne hierfür gemäß § 17 geeignet oder registriert zu sein;
 - 2. mit Geldstrafe bis zu 20 000 Euro zu bestrafen, wer
 - a) falsche Angaben gemäß § 9, § 29 Abs. 2 oder § 32 macht;
 - b) seinen Verpflichtungen gemäß § 22 nicht nachkommt;
 - c) seiner Verpflichtung gemäß § 32 Abs. 4 nicht nachkommt;
 - 3. mit Geldstrafe bis zu 10 000 Euro zu bestrafen, wer
 - a) den in § 9 oder § 32 Abs. 1 festgelegten Verpflichtungen nicht nachkommt;
 - b) die Meldepflichten gegenüber der Monitoringstelle gemäß § 10 nicht einhält oder
 - c) der Monitoringstelle die Einsicht oder Auskunft gemäß § 20, § 21, § 24 Abs. 3 oder § 29 Abs. 2 verweigert, oder
 - d) seiner Berichtspflicht gemäß § 30 Abs. 4 nicht nachkommt;
 - e) als Auftragnehmer gemäß § 20 die Effizienzmaßnahmen trotz Beauftragung nicht erbringt;
 - 4. mit Geldstrafe bis zu 100 000 Euro zu bestrafen, wer
 - a) seinen in § 10 festgelegten individuellen Einsparverpflichtungen nicht nachkommt und die anstelle auszuschreibende Effizienzmaßnahme gemäß § 20 nicht oder nicht fristgerecht in die Wege geleitet hat;
 - b) seinen in § 10 festgelegten individuellen Einsparverpflichtungen nicht nachkommt und den anstelle zu entrichtenden Ausgleichsbeitrag gemäß § 21 nicht oder nicht fristgerecht entrichtet hat.
- (2) Verwaltungsstrafen gemäß Abs. 1 sind von der gemäß § 27 VStG zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde zu verhängen. Die Einnahmen fließen dem Bundeshaushalt zu. Die Verjährungsfrist (§ 31 Abs. 2 VStG) für Verwaltungsübertretungen gemäß Abs. 1 beträgt zwei Jahre.
- (3) Die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde richtet sich nach dem Geschäftssitz des Lieferanten. Befindet sich dieser im Ausland, ist die für den Sitz der Monitoringstelle örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde Verwaltungsstrafbehörde."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die antragstellenden Parteien bringen zu ihrer Antragslegitimation vor, dass sie durch die angefochtenen Bestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3, § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b und des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b des Bundesgesetzes über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund (Bundes-Energieeffizienzgesetz – EEffG), BGBl. I 72/2014, unmittelbar und nachteilig in ihren Rechten verletzt würden. Der Eingriff sei nach Art und Ausmaß eindeutig bestimmt. Die Bestimmungen würden sie aktuell und nicht bloß potenziell in ihren Rechten verletzen und es stehe ihnen kein zumutbarer Umweg zur Abwehr des rechtswidrigen Eingriffs zur Verfügung.

3

1.1. Die antragstellenden Parteien seien Energielieferanten nach § 5 Abs. 1 Z 11 EEffG und würden über die entsprechenden Berechtigungen zur Ausübung dieser Erwerbstätigkeit nach der GewO verfügen. Es sei davon auszugehen, dass die einzelnen antragstellenden Parteien im Jahr 2018 sowie den Jahren danach jeweils mehr als 25 GWh Heizöl an Endkunden in Österreich absetzen würden. Zum Abschluss einer die antragstellenden Parteien einbeziehenden Branchenverpflichtung gemäß § 11 EEffG sei es bisher nicht gekommen. Die antragstellenden Parteien hätten ihre Verpflichtungen auch nicht übertragen. 4

Gemäß § 10 Abs. 1 iVm Abs. 2 EEffG hätten Energielieferanten die jährliche Durchführung anrechenbarer Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 27 EEffG nachzuweisen. Weise ein Energielieferant nicht im erforderlichen Ausmaß Energieeffizienzmaßnahmen für das vorangegangene Jahr nach, erfülle er seine ihm zukommende Rechtspflicht gemäß § 10 Abs. 1 iVm § 27 EEffG nicht und ihm drohe gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a oder b EEffG eine Verwaltungsstrafe. 5

§ 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG lege fest, dass der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte ab dem Jahr 2018 nicht mehr als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar sei. Diese Regelung stelle einen unmittelbar nachteiligen Eingriff in die Rechtssphäre der antragstellenden Parteien dar, der sich auch verpflichtend und nicht bloß wirtschaftlich auf die jeweilige Rechtssphäre der antragstellenden Parteien auswirke. Um ihrer Einsparverpflichtung nach § 10 EEffG nachzukommen, müssten die antragstellenden Parteien Energieeffizienzmaßnahmen in anderen Bereichen setzen. 6

Diese Rechtspflicht werde auch nicht erst durch das Dazwischentreten eines behördlichen Aktes wirksam. Weder dem EEffG noch der Energieeffizienz-Richtlinienverordnung, BGBl. II 394/2015 idF BGBl. II 172/2016, sei zu entnehmen, dass über die Frage, ob der Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 EEffG nachgekommen worden sei, ein Bescheid zu erlassen wäre. Erkenne die Monitoringstelle bei den Verpflichteten Abweichungen von rechtlichen Vorgaben, habe sie gemäß § 20 Abs. 4 Energieeffizienz-Richtlinienverordnung die betreffende Person oder Stelle unverzüglich darauf "hinzuweisen" und Hinweise auf die entsprechenden Vorgangsweisen zu geben. Komme der Verpflichtete diesen Hinweisen nicht nach, sei die Monitoringstelle zur Anzeige an die Bezirksverwaltungsbehörde verpflichtet. Sowohl der Hinweis als auch die Anzeige der Monitoringstelle seien keine 7

anfechtbaren Verwaltungsakte gegenüber Energielieferanten. Erst im Verwaltungsstrafverfahren könne – ex post – geklärt werden, ob der Verpflichtung gemäß § 10 EEffG nachgekommen worden sei. Selbst wenn die Monitoringstelle im vorliegenden Zusammenhang schlicht-hoheitlich tätig sein sollte, läge jedenfalls keine Ermächtigung zur Erlassung eines Bescheides zur Frage der Anrechenbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen vor.

Schließlich ändere die Tatsache, dass der Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 EEffG auch durch Ausschreibung, sonstigen Erwerb von Maßnahmen oder durch Leistung eines Ausgleichsbetrags nachgekommen werden könne, nichts am Ergebnis. Das Setzen anrechenbarer Energieeffizienzmaßnahmen sei die "primäre" Leistungsverpflichtung für Energielieferanten. 8

1.2. § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG sei nach Art und Ausmaß ausreichend bestimmt; es bedürfe nicht erst eines (Verwaltungs-)Verfahrens, in dem zu ermitteln wäre, ob der Austausch von Öl-Brennwertgeräten vielleicht doch anrechenbar wäre. Auch die individuelle Einsparverpflichtung nach § 10 Abs. 1 EEffG sowie die Verwaltungsstrafbestimmung des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG seien ausreichend bestimmt. 9

1.3. Die antragstellenden Parteien seien durch das Verbot der Anrechenbarkeit der Maßnahme nach § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG auch aktuell betroffen, weil dieses seit 1. Jänner 2018 wirksam sei. Die Einsparverpflichtung nach § 10 Abs. 1 EEffG (sowie allenfalls nach weiteren Bestimmungen) sowie die Verwaltungsstrafsanktion gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG würden ebenfalls vollumfänglich und aktuell gelten. 10

1.4. Ein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des Eingriffs in ihre Rechtssphäre stünde den antragstellenden Parteien nicht zur Verfügung. Weder sei ein gerichtliches oder verwaltungsbehördliches Verfahren anhängig, in dem sie ihre verfassungsrechtlichen Bedenken vortragen könnten. Es bestehe für sie auch keine Möglichkeit, ein derartiges Verfahren zu erwirken. 11

Es sei den antragstellenden Parteien nicht zumutbar, keine oder unzureichende Meldungen gemäß § 10 Abs. 3 EEffG abzugeben, ein verwaltungsbehördliches Strafverfahren oder allenfalls einen Wettbewerbsprozess durch einen Mitbewer- 12

ber zu provozieren. Ebenso nicht zumutbar sei eine allfällige Klage auf Feststellung vor den ordentlichen Gerichten oder ein Antrag auf Erlassung eines Feststellungsbescheides mit dem alleinigen Zweck, die verfassungsrechtlichen Bedenken an den Verfassungsgerichtshof herantragen zu können. Die Erlassung eines Feststellungsbescheides sei im EEffG auch nicht vorgesehen; überdies fehle eine Behörde, die "das zugrundeliegende Rechtsverhältnis – nämlich die Verpflichtung zum Nachweis gesetzter anrechenbarer Energieeffizienzmaßnahmen – 'gestalten' könnte". Der Monitoringstelle komme nämlich keine Behördenqualität zu bzw. fehle es im Zusammenhang mit der Prüfung der Anrechenbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen an einer Ermächtigung oder gar Verpflichtung zur Bescheid-erlassung.

2. In der Sache erblicken die antragstellenden Parteien in der individuellen Einsparverpflichtung gemäß § 10 Abs. 1 EEffG wegen des fehlenden Rechtsschutzes einen Widerspruch zum rechtsstaatlichen Prinzip der Bundesverfassung sowie einen Verstoß gegen Art. 47 GRC. Gegen die Einschränkung der Anrechenbarkeit nach § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG hegen sie Bedenken wegen einer Verletzung ihrer verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Freiheit der Erwerbsausübung (Art. 6 StGG) und auf Unversehrtheit des Eigentums (Art. 5 StGG) sowie wegen einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 7 B-VG, Art. 2 StGG).

13

2.1. Die angefochtenen Verfassungsbestimmungen des § 10 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG verstoßen nach Auffassung der antragstellenden Parteien aus folgenden Gründen gegen das rechtsstaatliche Prinzip der Bundesverfassung und gegen Art. 47 GRC (im Original Hervorhebungen):

14

"4.1 Fehlender Rechtsschutz bei der individuellen Einsparverpflichtung

Außer einem Verwaltungsstrafverfahren nach § 31 Abs 1 Z 4 lit a und b, das definitionsgemäß immer erst ex post geführt werden kann, ist kein Verfahren ersichtlich, in dem geklärt werden könnte, ob die individuelle Einsparverpflichtung nach § 10 Abs 1 EEffG mit bestimmten Energieeffizienzmaßnahmen als ausreichend erfüllt gilt.

Mangels einschlägiger Behördeneigenschaft der Monitoringstelle iZm der Einsparverpflichtung ist es auch nicht möglich, einen Feststellungsbescheid zu erlangen. Es ist auch keine Verpflichtung dieser Einrichtung erkennbar, wonach etwa im Fall nicht ausreichend gemeldeter Maßnahmen ein Bescheid zu erlassen wäre. Weiters gibt es keine anderen Behörden, die einen solchen Bescheid erlassen könnten oder müssten. Gleichzeitig handelt es sich schon im Hinblick

auf die angedrohten Verwaltungsstrafen bis zu EUR 100.000 um einen massiven Eingriff in die Rechtssphäre der betroffenen Energielieferanten.

Diese Problematik kann anhand der folgenden Beispiele aus der Praxis veranschaulicht werden:

- Möglichkeit zur Verhinderung der Hybridheizung im Methodendokument[...] durch eigene Definition der Monitoringstelle;
- Die Vorgabe der Definition der Gebäudetypen (Büro, Beherbergungsbetrieb, Gaststätten) obliegt allein der Monitoringstelle;
- Die gesamte Entstehung und Bewertung der Maßnahmen im Methodendokument kann nicht überprüft bzw. beansprucht werden (zB die Reduzierung der Einsparung von 19.273 kWh auf 16.702 kWh beim Austausch einer alten Ölheizung auf einen neuen Öl-Brennwertkessel);
- Die Anerkennung von Nachweisen und Übertragungsvereinbarungen obliegt ebenso allein der Monitoringstelle;

Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip des B-VG:

Wie gezeigt besteht keine Möglichkeit, vorab feststellen zu lassen, ob und wenn ja in welcher Höhe eine Effizienzmaßnahme anerkannt werden wird. Es wird somit erst nach Setzung der Effizienzmaßnahme von der Monitoringstelle beurteilt, ob diese allen Vorgaben entspricht. Zu diesem Zeitpunkt sind Investitionen im guten Glauben bereits getätigt worden.

Wir haben keine Möglichkeit, gegen eine verfehlte Rechtsansicht der Monitoringstelle vorzugehen. Das EEffG enthält keine Rechtsvorschrift über die Gewährung oder den Ausschluss von Rechtsschutz. Es ist dafür weder eine Verwaltungsbehörde noch ein Verwaltungsverfahren vorgesehen.[...]

Vielmehr sind wir auf ein Verwaltungsstrafverfahren im Nachhinein mit existenzbedrohenden Strafdrohungen beschränkt. Darüber hinaus ist ein Rechtsschutz über den ordentlichen Rechtsweg ausgeschlossen.

Es widerspricht dem Rechtsstaatsprinzip und damit einem der Baugesetze des B-VG, dass in einem solchen Fall keinerlei Rechtsschutz außerhalb eines Verwaltungsstrafverfahrens zugelassen wird.[...]

Dazu kommt: § 31 Abs 1 Z 4 EEffG unterwirft uns bereits dann einer Verwaltungsstrafsanktion, wenn wir unseren individuellen Einsparverpflichtungen iSd § 10 EEffG nicht nachkommen und (lit a) die anstelle auszuschreibende Effizienzmaßnahme nach § 20 EEffG nicht oder nicht fristgerecht in die Wege leiten oder (lit b) den anstelle zu entrichtenden Ausgleichsbeitrag gemäß § 21 EEffG nicht oder nicht fristgerecht entrichten. Für das Verwaltungsstrafverfahren ist gemäß § 31 Abs 2 EEffG die Bezirksverwaltungsbehörde (BVB) zuständig.

Das Nichtausschreiben einer Effizienzmaßnahme oder das Nichtentrichten des Ausgleichsbeitrags kann aber darauf zurückzuführen sein, dass wir als Energielieferanten einerseits und die Monitoringstelle andererseits unterschiedlicher Auffassung sind, ob wir unsere individuelle Einsparverpflichtung erfüllt haben. Der VfGH verlangt zur Klärung solcher Meinungsverschiedenheiten aus rechtsstaatlichen Gründen ein förmliches Bescheidverfahren.[...]

Dass ein Verwaltungsstrafverfahren jedenfalls kein geeignetes Instrument zur Klärung komplexer Fragen über die Anrechenbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen ist, ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

- Aus § 24 Abs 2 Z 5 EEffG geht klar hervor, dass die Monitoringstelle jene zentrale Einrichtung ist, die die Anrechenbarkeit von Effizienzmaßnahmen und damit die Erfüllung der individuellen Einsparverpflichtung zu beurteilen hat.
- Diese Hauptaufgabe der Monitoringstelle wird allerdings durch die fehlende Behördeneigenschaft und das fehlende Imperium zur bescheidmäßigen Feststellung konterkariert: Nach der geltenden Rechtslage entscheidet die BVB (!) erst ex post – und bloß mittelbar – im Verwaltungsstrafverfahren darüber, ob wir Energielieferanten unseren Einsparverpflichtungen nachkommen.
- Damit entscheidet aber eine Behörde, die mit Energieeffizienz und Energieeffizienzmaßnahmen ansonsten nach der Systematik des EEffG (insbesondere auch im Hinblick auf die EE-RLV[...]) überhaupt nichts zu tun hat.
- Die BVB ist auch nicht an die Auffassung der Monitoringstelle hinsichtlich der Erfüllung der individuellen Einsparverpflichtung gebunden.[...] Sie kann gänzlich anders entscheiden als von der Monitoringstelle 'gewollt'. Unzweifelhaft hat aber nur die Monitoringstelle das Know-How, um Energieeffizienzmaßnahmen zu bewerten, nicht jedoch die BVB.
- Darüber hinaus hat die Monitoringstelle auch keine Parteistellung im Verwaltungsstrafverfahren; sie hat lediglich Informationsrechte gegenüber der BVB zu Stand und Ausgang des Strafverfahrens (§ 21 Abs 2 EE-RLV). Sie kann auch kein Rechtsmittel gegen eine allenfalls unrichtige Entscheidung der BVB erheben.

§ 10 sowie § 31 Abs 1 Z 4 EEffG verstoßen daher gegen das rechtsstaatliche Prinzip des B-VG und sind – ungeachtet ihres Verfassungsrangs – verfassungswidrig.[...]

Im Übrigen ist es völlig unüblich, dass Verwaltungsstrafbestimmungen – wie hier § 31 Abs 1 Z 4 EEffG – im Verfassungsrang erlassen werden. Dies hat offenbar den Zweck, gleichheitsrechtliche Inkonsistenzen zu 'immunisieren'. Jedoch müssen auch grundrechtlich besonders sensible Verwaltungsstrafbestimmungen einer Normenkontrolle nach verfassungsrechtlichen Maßstäben zugänglich sein.[...] Zudem war die Erhebung in den Verfassungsrang auch aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht notwendig, weil die Verfassungsklausel des § 1 EEffG ohnehin das gesamte EEffG kompetenzrechtlich absichert.

Nur der Vollständigkeit halber sei angemerkt: Die Einführung einer Lieferantenverpflichtung ist unionsrechtlich nicht gefordert. Art 7 EEff-RL überlässt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie sich für ein Energieeffizienzverpflichtungssystem oder andere strategische Maßnahmen entscheiden, um die Energieeinsparungen beim Endkunden zu bewirken.

Verstoß gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art 47 GRC):

Art 47 GRC ist im vorliegenden Fall anwendbar, weil § 10 Abs 1 EEffG der Umsetzung des Energieeffizienzverpflichtungssystems des Art 7 EE-RL dient.

Art 13 EE-RL trägt den Mitgliedstaaten auf, Sanktionen gegen Verstöße vorzusehen. Gegen die Verhängung der Verwaltungsstrafe kann nach § 31 EEffG auch ein Rechtsbehelf eingelegt werden; es gibt jedoch keinen Rechtsbehelf zur Klärung der Frage, ob gemeldete Maßnahmen zur Erreichung des den Energielieferanten

jeweils vorgegebenen Energieeinsparziels anrechenbar sind und in welchem Umfang. Es gibt daher auch keinen Rechtsbehelf zur Klärung der Frage, ob die Verpflichtung der Lieferanten den objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien des Art 7 Abs 4 EE-RL entspricht. In einer Konstellation mit später drohenden weitreichenden Sanktionen verlangt Art 47 GRC den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf, der über den bloßen Rechtsschutz gegen eine spätere Sanktionsentscheidung hinausgeht. Ein Verwaltungsstrafverfahren ist jedenfalls nicht geeignet, derartige Rechtsfragen zu klären.

Zwischenergebnis:

§ 10 und § 31 Abs 1 Z 4 lit a und b EEffG verstoßen gegen das rechtsstaatliche Prinzip des B-VG. Zwar stehen diese Bestimmungen im Verfassungsrang. Jedoch dürfen auch Bestimmungen im Verfassungsrang nicht gegen die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien verstoßen.[...] Der einfache Verfassungsgesetzgeber hat also in Widerspruch zu Art 44 B-VG eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorgenommen.[...]

Darüber hinaus verstoßen die angefochtenen Verfassungsbestimmungen gegen Art 47 GRC.

'Sitz' der Verfassungswidrigkeit wegen fehlenden Rechtsschutzes ist einerseits – und uE primär – die pflichtbegründende Norm, nämlich § 10 EEffG. Andererseits könnte man als 'Sitz' der Verfassungswidrigkeit allenfalls auch die Verwaltungsstrafbestimmungen des § 31 Abs 1 Z 4 lit a und b EEffG ansehen.[...]"

2.2. Zum Ausschluss der Anrechenbarkeit des Austausches von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte als Energieeffizienzmaßnahme gemäß § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG bringen die antragstellenden Parteien zunächst vor, dass der Gesetzgeber damit das primäre Ziel der Verbesserung der Endenergieeffizienz offenbar verlassen habe und das Ziel verfolge, den Anteil erneuerbarer Energieträger zu steigern und/oder den Ausstoß von klimaschädlichen Emissionen zu reduzieren. Auch könne angenommen werden, dass mit dieser Regelung das Ziel der Senkung der Energieimporte und der Verbesserung der Versorgungssicherheit verfolgt werde.

15

2.2.1. Zur behaupteten Verletzung der Grundrechte auf Freiheit der Erwerbsausübung sowie der Unverletzlichkeit des Eigentums führen die antragstellenden Parteien aus, dass Energieeffizienzmaßnahmen vermögenswerte Privatrechte, jedenfalls konkrete vermögenswerte Interessen seien; dies zeige sich schon daran, dass mit ihnen gehandelt werden könne. Das öffentliche Interesse am Klimaschutz, an der Verbesserung der Endenergieeffizienz, am Heben des Anteils erneuerbarer Energieträger sowie der damit verbundenen stärkeren Importunabhängigkeit und Verbesserung der Versorgungssicherheit sowie die grund-

16

sätzliche Eignung, diese öffentlichen Interessen mit der bekämpften Bestimmung zu erreichen, stünden außer Streit. Die Erforderlichkeit der Einschränkung der Anrechenbarkeit gemäß § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG ab dem Jahr 2018 könne dahinstehen, weil die angefochtene Bestimmung weder angemessen noch sachlich gerechtfertigt sei:

Den antragstellenden Parteien entstünden durch die Eigentums- sowie Erwerbsausübungsbeschränkung erhebliche Nachteile. Während Gaslieferunternehmen auf Grund ihres leitungsgebundenen Energieträgers und der damit verbundenen Lieferverträge immer auf eine Kundenbindung zurückgreifen könnten, sei dies bei Heizöllieferanten nicht der Fall. Jedem, der eine Ölheizung besitze, stehe es frei, welchen Heizöllieferanten er beauftrage, oder den Ölkessel gegen einen anderen Kessel auszutauschen. Eine automatisierte Kundenbindung gebe es nicht. Daher sei der Ausschluss der Anerkennung des Ölkesseltausches ein wesentlicher Nachteil, weil der Branche so die Möglichkeit genommen werde, bei "ihren" Kunden energieeinsparende Maßnahmen zu setzen; sie müssten vielmehr in branchenfremde Bereiche investieren. 17

Dass es an einer sachlichen Rechtfertigung für die Einschränkung der Anrechnung fehle, sei allein schon deshalb wenig überraschend, weil diese erst im Nationalrat in zweiter Lesung Eingang in den Gesetzestext gefunden habe und dabei der Eindruck entstehe, dass zur Erlangung der verfassungsrechtlich erforderlichen qualifizierten Mehrheit mit der Branche der Heizöllieferanten ein "politisches Bauernopfer" gefunden worden sei. Auf gleichartige Beschränkungen für Lieferanten anderer Energieträger, insbesondere Gas, sei verzichtet worden. 18

2.2.2. Der Gleichheitsgrundsatz sei verletzt, weil der Gesetzgeber eine unsachliche Differenzierung zwischen Energieträgern anordne, die Beschränkung der Anrechenbarkeit nur im Wohnungssektor vorsehe sowie gegen das allgemeine Sachlichkeitsprinzip verstoße: 19

2.2.2.1. Der Gesetzgeber differenziere in unsachlicher Weise zwischen verschiedenen Energieträgern, was sich anhand jedes einzelnen, mit der Regelung verfolgten Ziels zeige. Sofern eine Senkung des Ausstoßes klimaschädlicher Emissionen bezweckt werden solle, würden auch andere Energieträger wie Gas und 20

Kohle sowie deren Einsatz in Brennwertgeräten im Wohnungssektor zu klimaschädlichen Emissionen führen. Die Emissionsfaktoren für Kohle würden klar über jenen für Öl, jene für Gas nur unwesentlich darunter liegen. Der Energieträger Gas spiele im Raumwärmemix nach wie vor eine wesentliche Rolle. Für diese Energieträger seien jedoch keine Maßnahmen wie für Öl vorgesehen. Auch eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger könne nicht erreicht werden. Weder für Kohle noch Gas sei eine Anrechenbarkeit des Tausches von Brennwertgeräten als Energieeffizienzmaßnahme ab 2018 ausgeschlossen. Auch hinsichtlich des Zieles der Reduktion der Importabhängigkeit liege eine unsachliche Differenzierung vor. Vom Gesamtimport an Mineralölen betrage der Anteil von Heizöl extraleicht – und nur darum gehe es bei der angefochtenen Regelung – nur 4,5 %; der Import des Mineralölprodukts Heizöl extraleicht erfolge aus Deutschland, der Slowakei und Slowenien. Ein Großteil des Erdgasimports erfolge aus den GUS-Staaten.

2.2.2.2. Es sei keine sachliche Rechtfertigung dafür zu erkennen, dass der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte nur im Wohnungssektor nicht als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar sei. Auch im gewerblichen und industriellen Bereich könnten Energieeffizienzmaßnahmen in der Form des Kesseltausches gesetzt werden. 21

Die angefochtene Bestimmung verstoße auch gegen das allgemeine Sachlichkeitsprinzip. Der Gesetzgeber verfolge mit dem EEffG primär das Ziel der Steigerung der Energieeffizienz, sodass es unsachlich erscheine, wenn die Anrechenbarkeit einer der wirksamsten Maßnahmen beschränkt werde. 22

Die hohe Wirksamkeit zeige schon die auf Grundlage der Energieeffizienz-Richtlinienverordnung (nach deren Anl. 1) durchgeführte Berechnung der möglichen Endenergieeinsparung bei einem Einfamilienhaus (iSd § 12 Energieeffizienz-Richtlinienverordnung), derzufolge ausgehend von einem Standardheizkessel ein neuer Heizöl-Brennwertkessel zu einer Effizienzsteigerung von 31,4 % (Endenergieeinsparung: 16.702 kWh) führe (ein neuer Biomassekessel führe zu einer Effizienzsteigerung von 20,7 % und einer Endenergieeinsparung iHv 11.029 kWh; ein neuer Erdgas-Brennwertkessel zu einer Effizienzsteigerung von 34,3 % und einer Endenergieeinsparung iHv 18.277 kWh). Die CO₂-Einsparung betrage bei 23

einem Heizöl-Brennwertkessel 4.510 kg (bei einem Erdgas-Brennwertkessel 3.655 kg).

Bereits die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG, ABl. 2006 L 114, 64, der Vorgängerin der Energieeffizienz-RL, habe für Energie(liefer)unternehmen Einsparvorgaben enthalten und u.a. den Heizkesseltausch energieträgerunabhängig als Effizienzmaßnahme genannt. Zur Erfüllung dieser Vorgaben seien Ende 2009 "freiwillige Vereinbarungen" zwischen dem Bund und den Verbänden der Energieunternehmen geschlossen und konkrete Einsparziele für den Zeitraum von 2009 bis 2016 festgelegt worden. Die von der Monitoringstelle in einem Methodendokument vorgenommene Berechnung der Einsparung habe beim Austausch eines alten Ölkessels auf einen neuen Öl-Brennwertkessel (ebenso wie bei einem Gaskesseltausch) einen Wert von 19.276,4 kWh ergeben.

24

Um die Einsparziele zu erreichen, habe die Mineralölwirtschaft die "HMÖ-Förderaktion" geschaffen, mit der Förderungen für den Austausch alter Ölkessel auf Öl-Brennwertanlagen ausgeschüttet worden seien. Im Jahr 2010 sei im Rahmen der freiwilligen Vereinbarungen ein Energieeffizienzbeitrag von 1.321 TJ (bzw. 366,9 GWh) verblieben, wovon der Fachverband der Mineralölindustrie und der Fachverband des Energiehandels in der Wirtschaftskammer Österreich bzw. dessen Mitglieder mindestens 845 TJ (bzw. 234,7 GWh), also rund 64 %, der Einsparungen der freiwilligen Vereinbarungen erbracht hätten. In den Jahren 2009 bis 2017 hätten mit der HMÖ-Förderaktion kumulierte Einsparungen von 5.147,8 GWh, 18.532 TJ und 1.389.910 t CO₂ erbracht werden können.

25

Der Hauptzweck der Energieeffizienz-RL sei es, einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des EU-Energieeffizienzziels zu leisten. Die HMÖ-Förderaktion habe im Jahr 2014 absolut 461,31 TJ erbracht, was einem Anteil von 17 % der von Energiehändlern erbrachten 2.585 TJ entspreche. Im Zuge der Diskussion über einen Vorschlag für eine Revision der Energieeffizienz-RL habe die Europäische Kommission herausgearbeitet, wie hocheffizient der Ölkesseltausch als Energieeffizienzmaßnahme im Lichte von Art. 7 Energieeffizienz-RL sei.

26

Bis 2020 müssten die Energiehändler kumulativ 159 PJ an Energieeinsparungen erbringen. Die Mineralölwirtschaft habe in den Jahren von 2009 bis 2017 einen

27

Effizienzbeitrag von 18,5 PJ erreichen können; bei der Weiterführung der Maßnahmen sei eine Einsparung von bis zu 31,7 PJ zu erwarten. Dies entspräche einem Anteil von 20 % des Gesamtzieles.

Der Energieverbrauch in privaten Haushalten sei laut Statistik Austria gleichbleibend bzw. steigend. Zwar sei es zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens unumgänglich, bis 2050 alle fossilen Energieträger durch erneuerbare Energieträger zu ersetzen; es sei aber unrealistisch, dass der Energieverbrauch im Raumwärmemarkt durch Wärmepumpe und Biomasse gedeckt werden könne. Energieeinsparung durch Effizienzmaßnahmen sei der erste Schritt zur Erreichung der Klimaziele, zumal jede Effizienzsteigerung bei Heizöl mit einer Verminderung des CO₂-Ausstoßes einhergehe. Aus dem Bericht der Monitoringstelle für das Jahr 2016 ergebe sich, dass bei den Wärmebereitstellungssystemen mit 25 % der größte Anteil der Effizienzsteigerung durch Öl-Brennwertkessel erreicht worden sei. Es sei daher kontraproduktiv, den Austausch auf Öl-Brennwertgeräte ersatzlos zu streichen.

28

Die Anrechnungsbeschränkung im Wohnungssektor werde außerdem zu einer signifikanten Kostenerhöhung beim Austausch eines Kessels führen. In manchen Regionen Österreichs werde weiterhin intensiv Heizöl für Heizungszwecke genutzt. Außerdem seien viele Gebäude nicht für eine Umrüstung auf einen anderen Energieträger ausgelegt; bei leitungsgebundenen Energieträgern fehle zumeist die Infrastruktur, deren Herstellung zudem in manchen Regionen aus topografischen bzw. wirtschaftlichen Gründen gar nicht möglich sei. Dazu komme, dass die laufenden Kosten beim Umstieg auf einen anderen Energieträger bedeutend höher seien. Dies bewirke nicht nur in einzelnen Härtefällen eine soziale Unverträglichkeit. Ein Umstieg auf beispielsweise Holz, Fern- oder Erdwärme würde zu deutlich höheren Kosten führen.

29

Weiters komme es durch die Anrechnungsbeschränkung zu negativen indirekten Einflüssen. Heizöllieferanten müssten Maßnahmen in anderen Bereichen setzen, sodass vorhandenes Energieeffizienzpotenzial brach liege. Mit der Einschränkung der Anrechenbarkeit des Tausches von Öl-Brennwertgeräten sei außerdem zu prognostizieren, dass andere Energieträger stärker eingesetzt würden. Dies führe aber zu einem Anstieg von herkömmlichen Luftschadstoffen, insbesondere Fein-

30

staub. Bei einem "Umstieg" auf den Bereich Biomasse würden etwa die Luftschadstoffemissionen von NO_x und Feinstaub erheblich steigen.

3. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie beantragt, die angefochtenen Bestimmungen nicht als verfassungswidrig aufzuheben. Angesichts des Beschlusses des Verfassungsgerichtshofes vom 30. November 2017, G 133/2017 ua., sei davon auszugehen, dass die Prozessvoraussetzungen vorliegen. Den antragstellenden Parteien stehe insbesondere kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des behaupteterweise rechtswidrigen Eingriffs zur Verfügung. In der Sache tritt die Bundesregierung den Bedenken der antragstellenden Parteien mit folgenden Argumenten entgegen: 31

3.1. Die Bedenken der antragstellenden Parteien hinsichtlich des fehlenden Rechtsschutzes bei der Lieferantenverpflichtung dürften sich schon deshalb als unberechtigt erweisen, weil die Erlassung eines Feststellungsbescheides durch die Bezirksverwaltungsbehörde (§ 2 AVG) betreffend die Frage der Erfüllung der individuellen Einsparverpflichtung gemäß § 10 Abs. 1 EEffG trotz Fehlens einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage nicht ausgeschlossen erscheine. 32

§ 10 Abs. 1 bis 3 EEffG stehe nicht in Widerspruch zu den leitenden Grundsätzen des Bundesverfassungsrechts, weil es sich weder um einen schwerwiegenden und umfassenden Eingriff handle noch um eine Häufung partiell wirkender Maßnahmen. Angesichts der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes könne der Prüfungsmaßstab für die angefochtenen Regelungen des EEffG nur sein, ob dadurch der Verlust der Maßstabsfunktion der Verfassung für einen Teilbereich der Rechtsordnung bewirkt werde. In einer relativ eng begrenzten und punktuellen Frage dürfe der Maßstab der Bundesverfassung jedoch modifiziert werden. 33

Des Weiteren scheine es fraglich, ob überhaupt eine in die Verfassungssphäre reichende Einschränkung der Rechtsposition der antragstellenden Parteien bewirkt werde. Selbst wenn die Anrechenbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen erst im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens geklärt werden könnte, würden die zuständigen Strafbehörden ein eigenständiges Ermittlungsverfahren durchzuführen haben, in dem schon auf Grund der verfahrensrechtlichen Anforderungen eine selbstständige Ermittlung des Sachverhaltes sowie eine rechtliche 34

Beurteilung geboten seien. Die Verwaltungsstrafbehörde sei an keine Beurteilung der Monitoringstelle gebunden; sie dürfe diese auch nicht ohne entsprechende Würdigung einem Strafbescheid zugrunde legen.

Dem Verwaltungsstrafverfahrensrecht sei es immanent, dass das Vorliegen einer Verwaltungsübertretung im Rahmen dieses Verfahrens und nicht in einem vorgelagerten Administrativverfahren geklärt werde; dem Bestraften stehe der Rechtsschutz im Rahmen des Verwaltungsstrafverfahrens offen. Dies treffe im Besonderen etwa auch auf berufsrechtliche Anforderungen zu. Diese seien in der Regel zunächst eigenständig zu beurteilen und eine verbindliche Klärung der Erfüllung der Verpflichtungen erfolge erst im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens. Das im EEffG vorgesehene System des Nachweises von Energieeffizienzmaßnahmen zunächst an die privatrechtlich organisierte Monitoringstelle (einschließlich der Möglichkeit zur Nachmeldung von Energieeffizienzmaßnahmen bei Nichterfüllung der Verpflichtung) vermöge an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer verbindlichen Klärung der Erfüllung von Verpflichtungen erst im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens nichts zu ändern. 35

Im Hinblick auf den umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, einschließlich der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen einen Bescheid, komme aus Sicht der Bundesregierung auch eine Verletzung von Art. 47 GRC nicht in Betracht. Den Verwaltungsgerichten würde im Rahmen des von ihnen zu führenden Verfahrens die volle Kognitionsbefugnis im Hinblick auf die Erfüllung der Energieeffizienzverpflichtung – ohne jegliche Bindung an die Beurteilung durch die Monitoringstelle – zukommen. 36

3.2. Ob die Nicht-Anrechenbarkeit des Öl-Kesseltausches gemäß § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG eine Erwerbsausübungsschranke bilde, erscheine fraglich. Mangels Intentionalität liege bei einer Beeinträchtigung der Erwerbstätigkeit als bloße Nebenwirkung einer Maßnahme, die andere Zwecke verfolge, kein Eingriff vor. Ein unmittelbarer Eingriff in die Erwerbstätigkeit der Energielieferanten durch die angefochtene Regelung liege im Hinblick auf den Regelungszweck des EEffG sowie die Vielzahl der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu Erfüllung der vorgesehenen Verpflichtung nicht vor. 37

Das Anrechnungsverbot erweise sich jedoch jedenfalls als verhältnismäßig und sachlich gerechtfertigt. Soweit die antragstellenden Parteien eine Benachteiligung gegenüber anderen Energieträgern behaupten, sei auf folgendes hinzuweisen: Kohle spiele zunächst mit einem Marktanteil von 1 % am Raumwärmemarkt – im Gegensatz zu Gas und Öl – faktisch keine Rolle und sei daher für den vorliegenden Sachverhalt vernachlässigbar. Gas bzw. Gas-Brennwertgeräte würden im Vergleich zu Öl-Brennwertgeräten um mehr als ein Drittel weniger CO₂-Emissionen ausstoßen. Aufgrund der hohen CO₂-Emissionen von Ölheizungen werde auf nationaler und internationaler Ebene ein allgemeines Verbot von Ölheizungen immer häufiger diskutiert; in Niederösterreich sei ein entsprechendes Verbot für nach dem 31. Dezember 2018 neu bewilligte Gebäude bereits umgesetzt. In der österreichischen Klima- und Energiestrategie "#mission2030" (<https://mission2030.info/wp-content/uploads/2018/05/Endfassung-der-Klima-und-Energiestrategie-Mission-2030.pdf>) werde u.a. das Ziel eines kurz- bis mittelfristigen Aus für Ölheizungen (in den nächsten 20 bis 30 Jahren) definiert. Für die Umstellung von Erdgas auf erneuerbare Energieträger werde ein "längerer Zeitraum" in Aussicht genommen. Das EEffG, das ausdrücklich auch die Reduktion von klimaschädlichen Emissionen zum Ziel habe, solle daher nicht den Austausch von alten Heizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte, die eine Lebensdauer von 20 bis 25 Jahren aufweisen würden, forcieren.

38

Entgegen der Ansicht der antragstellenden Parteien werde den Heizöllieferanten auch nicht die Möglichkeit genommen, bei ihren Kunden im Sinne der Kundenbindung energiesparende Maßnahmen zu setzen, weil sie in branchenfremden Bereichen Effizienzmaßnahmen setzen müssten. Die antragstellenden Parteien würden selbst betonen, dass die zum Zwecke der Kundenbindung bestehende Aktion "Heizen mit Öl" fortgeführt werde.

39

Im Hinblick auf die von den antragstellenden Parteien behauptete soziale Unverträglichkeit der bekämpften Bestimmung sei darauf hinzuweisen, dass die Heizkosten im Fall von Gas-Brennwertgeräten am günstigsten seien. Außerdem könne angesichts der schwankenden Marktpreise im Fall von Öl und Gas keine seriöse langfristige Aussage über Heizungskosten getätigt werden.

40

Soweit die antragstellenden Parteien einen erheblichen Anstieg der Emissionen anderer Schadstoffe, wie Feinstaub oder NO_x, behaupten, sei dies insofern

41

irrelevant, als das EEffG nicht auf die Reduktion von Emissionen von Luftschadstoffen abziele. Schließlich sei zu betonen, dass die angefochtene Bestimmung lediglich zur Konsequenz habe, dass der Austausch von alten Ölheizung durch neue Öl-Brennwertgeräte nicht mehr als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar sei. Weder berühre die angefochtene Bestimmung die rechtliche Zulässigkeit des Einbaus von Öl-Brennwertgeräten noch des Austausches in irgendeiner Weise. Es bestünden eine Fülle von anderen Maßnahmen, die Energielieferanten setzen und sich als Energieeffizienzmaßnahme anrechnen lassen könnten. Tatsächlich zeige der gemäß § 30 Abs. 3 EEffG von der Monitoringstelle jährlich zu erstellende Bericht, dass die verpflichteten Energielieferanten im Jahr 2015 ihre Ziele sogar deutlich übererfüllt hätten (vgl. Austrian Energy Agency, Stand der Umsetzung des Energieeffizienzgesetzes [EEffG] in Österreich – Bericht gemäß § 30 Abs. 3 EEffG, 2016, 24).

Der Ausschluss der Anrechenbarkeit des Ölkesseltausches sei auch nicht plötzlich erfolgt. Den antragstellenden Parteien sei seit der Kundmachung des EEffG am 11. August 2014 bekannt, dass der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte nur bis Ende 2017 als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar sei. 42

4. Die antragstellenden Parteien erstatteten eine Replik, in der sie der Äußerung der Bundesregierung insbesondere Folgendes entgegenhalten: 43

4.1. Soweit die Bundesregierung die Erlassung eines Feststellungsbescheides durch die Bezirksverwaltungsbehörde zur Frage der Erfüllung der individuellen Einsparverpflichtung trotz Fehlens einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage als nicht ausgeschlossen beurteile, sei zu berücksichtigen, dass eine bloße rechtliche Qualifikation eines Sachverhaltes nicht Gegenstand eines Feststellungsbescheides sein könne. Daher sei für die Frage, ob eine angedachte Effizienzmaßnahme zur Erfüllung der individuellen Leistungsverpflichtung nach § 10 Abs. 1 EEffG anrechenbar wäre, ein Feststellungsbescheid unzulässig. Im Übrigen würde es jedenfalls an einer zuständigen Verwaltungsbehörde mangeln. 44

Auch könne zur Klärung der Frage der Anrechenbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen nicht auf das Verwaltungsstrafverfahren verwiesen werden. Gegenstand eines Verwaltungsstrafverfahrens nach § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG sei, ob 45

die individuelle Einsparverpflichtung in quantitativer Hinsicht erfüllt worden sei, nicht aber, ob eine einzelne konkrete Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar sei; dabei handle es sich allenfalls um eine zu beurteilende Vorfrage. Erfülle im Übrigen ein Energielieferant seine Einsparverpflichtung zur Gänze, würde die Monitoringstelle keine Anzeige an die Bezirksverwaltungsbehörde erstatten und diese kein Verwaltungsstrafverfahren einleiten, sodass die Anrechenbarkeit einer konkreten Energieeffizienzmaßnahme nicht bescheidmäßig geklärt werden könnte.

Soweit die Bundesregierung pauschal behaupte, dass auch nach der GewO die Erfüllung berufsrechtlicher Anforderungen zunächst von Gewerbetreibenden selbstständig zu beurteilen sei und eine verbindliche Klärung erst im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens erfolge, scheitere ein solcher Vergleich bereits an den angedrohten Strafen. Während nach den entsprechenden Strafbestimmungen der GewO (insbesondere deren §§ 366 f.) die Strafdrohung € 3.600,- betrage, sehe das EEffG nach § 31 Abs. 1 Z 4 Strafen bis zu € 100.000,- vor. Energielieferanten seien daher einem weitaus größeren finanziellen Risiko ausgesetzt.

46

4.2. Betreffend der Einschränkung der Anrechenbarkeit des Ölkesseltausches gemäß § 27 Abs. 4 Z 6 EEffG lege die Bundesregierung keine Nachweise dafür vor, dass es deshalb zu einer Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger käme. Die Bestimmung lasse lediglich einen Umstieg auf Gaskessel bzw. allenfalls auf Fernwärme, die sich ebenfalls zu 40 % auf Erdgas stütze, erwarten.

47

Soweit die Bundesregierung ins Treffen führe, dass die Emissionsfaktoren bei Heizöl höher seien als bei Gas, sei zunächst festzuhalten, dass Emissionsfaktoren rein physikalische Faktoren seien, die den jeweiligen Brennstoff betreffen, dabei aber die eingesetzte Verbrennungstechnologie zur Raumwärmeerzeugung nicht berücksichtigten. Dies sei aber für die Beurteilung des effektiven CO₂-Ausstoßes für die erzeugte Nutzwärme unentbehrlich. Bei Berücksichtigung eines entsprechenden Jahresnutzungsgrades am Beispiel eines Einfamilienhauses mit einem Heizwärmebedarf von 12.000 kWh/a ergebe sich bei einem aktuellen Öl-Brennwertkessel ein CO₂-Ausstoß von ca. 3.375 kg CO₂/Jahr (0,27 kg CO₂/kWh), bei einer schlechten Gasheizung jedoch von ca. 3.571 kg CO₂/Jahr (0,20 kg CO₂/kWh). Das Heranziehen von Emissionsfaktoren allein biete demnach

48

keine quantitative Aussage über den tatsächlichen CO₂-Ausstoß bei der Raumwärmeerzeugung.

Die Differenzierung zwischen Heizöl und anderen fossilen Energieträgern – wie insbesondere Erdgas und Kohle – sei im gegenständlichen Fall unsachlich und unverhältnismäßig. Mit der Abschaffung der Anrechenbarkeit des Austausches von alten Ölheizkesseln durch Öl-Brennwertgeräte als Energieeffizienzmaßnahme würde die Sanierungsrate und Effizienzsteigerung im Gebäudebereich massiv gebremst werden.

49

IV. Erwägungen

A. Der Antrag steht in folgendem Kontext:

1. Mit der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. 2012 L 315, 1 idF der Richtlinie (EU) 2018/844 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2010/27/EU über Energieeffizienz, ABl. 2018 L 156, 75, [im Folgenden: Energieeffizienz-RL] wurde auf europäischer Ebene ein gemeinsamer Rahmen für Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz geschaffen. Unter anderem soll damit sichergestellt werden, dass das übergeordnete Energieeffizienzziel der Europäischen Union – Einsparungen beim Primärenergieverbrauch der Union von 20 % bis zum Jahr 2020 (siehe Erwägungsgrund 2 Energieeffizienz-RL) – erreicht wird (vgl. Art. 1 Energieeffizienz-RL). Die effizientere Nutzung von Energie soll die Versorgungssicherheit der EU durch die Verringerung des Primärenergieverbrauches sowie der Energieeinfuhren verbessern und dazu beitragen, Treibhausgasemissionen kostenwirksam zu senken und dadurch den Klimawandel abzumildern (vgl. Erwägungsgrund 1 Energieeffizienz-RL).

50

Die Energieeffizienz-RL verpflichtet in der Folge in dem mit "Effizienz bei der Energienutzung" überschriebenen Kapitel II die Mitgliedstaaten zur Umsetzung eines Bündels an unterschiedlichen Maßnahmen, unter anderem zur Beschaffung von Produkten, Dienstleistungen und Gebäuden mit hoher Energieeffizienz (Art. 6 Energieeffizienz-RL), zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Energieaudits und Energiemanagementsystemen (Art. 8 Energieeffizienz-RL) sowie – für

51

den vorliegenden Zusammenhang maßgeblich – zur Einrichtung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems (Art. 7 [Abs. 1] Energieeffizienz-RL).

Ein solches Energieeffizienzverpflichtungssystem muss gewährleisten, dass Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreichen. Im Ergebnis begründet dies – vereinfacht zusammengefasst – eine Verpflichtung zu Energieeinsparungen im Zeitraum von 2014 bis 2020 von jährlich durchschnittlich 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes aller Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen an Endkunden (vgl. Art. 7 Abs. 1 bis 8 Energieeffizienz-RL). Alternativ zur Einführung eines solchen Energieeffizienzverpflichtungssystems nach Art. 7 Abs. 1 Energieeffizienz-RL können sich Mitgliedstaaten auch dafür entscheiden, andere strategische Maßnahmen – etwa Energie- oder CO₂-Steuern – zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken (vgl. Art. 7 Abs. 9 bis 11 Energieeffizienz-RL; siehe auch EuGH 7.8.2018, C-561/16, *Saras Energía*, Rz 30). Auch eine Kombination aus einem Energieeffizienzverpflichtungssystem und strategischen Maßnahmen ist zulässig (vgl. Art. 7 Abs. 9 UAbs. 1 Energieeffizienz-RL). 52

Art. 13 Energieeffizienz-RL verlangt, dass die Mitgliedstaaten – auch im Hinblick auf die Einrichtung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems – wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung der erlassenen nationalen Vorschriften festlegen. 53

Die Energieeffizienz-RL trifft also für die Mitgliedstaaten verpflichtende Einsparungsvorgaben und harmonisiert damit die Zielebene. Auf Maßnahmenebene gibt sie aber den Mitgliedstaaten nicht vor, wie genau das Einsparungsziel zu erreichen ist. Wie sich aus Erwägungsgrund 20 der Energieeffizienz-RL ergibt, verfügen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen bei der Festlegung der zur Erreichung des Energieeffizienzzieles in Art. 1 Abs. 1 Energieeffizienz-RL geeigneten Mittel (vgl. EuGH 7.8.2018, C-561/16, *Saras Energía*, Rz 24, 35 mwN). 54

2. Das EEffG, das der Umsetzung der Energieeffizienz-RL in Österreich dient (vgl. § 3 EEffG), bezweckt gemäß § 2 bis Ende 2020 unter anderem die Effizienz der Energienutzung durch Unternehmen und Haushalte in Österreich bundeseinheitlich kosteneffizient zu steigern (§ 2 Z 1 EEffG), nationale Richtziele betreffend Energieeffizienz zu normieren (§ 2 Z 2 EEffG), Energielieferanten zur Verbesse- 55

rung der Endenergieeffizienz zu verhalten (§ 2 Z 5 EEffG) sowie bezüglich Forcierung der Energieeffizienz den Energieverbrauch und die Energieeinfuhr zu senken und somit die Versorgungssicherheit zu verbessern (§ 2 Z 6 lit. a EEffG), die Nachfrage nach Atomenergie zurückzudrängen (§ 2 Z 6 lit. b EEffG) und unter explizitem Bezug auf die verbindlichen Zielvorgaben des unionsrechtlichen Klima- und Energiepakets für Österreich den Anteil erneuerbarer Energieträger am energetischen Endverbrauch zu erhöhen und den Ausstoß klimaschädlicher Emissionen kostenwirksam zu reduzieren (§ 2 Z 6 lit. c EEffG). Damit soll ein Beitrag zur "Verwirklichung einer kostenoptimierten, nachhaltigen und gesicherten Energieversorgung" geleistet werden.

Als gesamtstaatliche Ziele und Richtwerte legt § 4 EEffG in diesem Zusammenhang fest, die Energieeffizienz derart zu steigern, dass der auf ein Regeljahr bezogene Endenergieverbrauch in Österreich im Jahr 2020 die Höhe von 1 050 Petajoule (Energieeffizienzrichtwert) nicht überschreitet (§ 4 Abs. 1 Z 1 EEffG) und ein kumulatives Endenergieeffizienzziel von 310 Petajoule erreicht wird: Das durch (gemäß der Energieeffizienz-RL) zusätzliche anrechenbare Energieeffizienzmaßnahmen in den Jahren 2014 bis einschließlich 2020, davon 159 Petajoule durch Beiträge der Energielieferanten und 151 Petajoule durch strategische Maßnahmen.

56

2.1. Der mit "Nationales Energieeffizienzverpflichtungssystem" überschriebene § 8 EEffG legt fest, dass zwischen dem 1. Jänner 2014 und dem 31. Dezember 2020 insgesamt jährlich Endenergieeffizienzmaßnahmen zu setzen sind, die zu einer anrechenbaren Energieeffizienzsteigerung in Höhe von jährlich 1,5 % des Endenergieverbrauches in Österreich führen. Zur Erreichung dieses Ziels sind gemäß § 8 Abs. 3 Z 2 EEffG u.a. Maßnahmen von Energielieferanten gemäß § 10 EEffG (sowie Maßnahmen, die auf Grund einer gemäß § 11 EEffG abgeschlossenen Branchenverpflichtung gesetzt werden, was im Folgenden mangels solcher bestehender Selbstverpflichtungen nicht weiter einschlägig ist) anrechenbar.

57

Um die erforderlichen Beiträge der Energielieferanten zu erreichen, sieht der in Verfassungsrang stehende § 10 EEffG die sogenannte Lieferantenverpflichtung vor (vgl. *Schwarzer*, EEffG, 2016, § 10 Rz 1 ff.). Energielieferanten, die Endenergieverbraucher in Österreich im Vorjahr entgeltlich beliefert haben, sind verpflichtet, in den Jahren 2015 bis 2020 jährlich jeweils individuell die Durchfüh-

58

rung von anrechenbaren Energieeffizienzmaßnahmen gemäß § 27 EEffG nachzuweisen, die mindestens 0,6 % ihrer Energieabsätze an ihre Endkunden in Österreich im Vorjahr entsprechen.

§ 10 Abs. 7 EEffG nimmt von der Lieferantenverpflichtung näher umschriebene "kleine Energielieferanten" aus. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Energielieferanten, die im jeweiligen Vorjahr weniger als 25 GWh an Energie an ihre Endkunden in Österreich abgesetzt haben. Nähere Regelungen sind weiters für Energielieferanten, die im Eigentum anderer verpflichteter Unternehmen stehen, vorgesehen. 59

Die Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen können die Energielieferanten dabei bei sich selbst, ihren eigenen Endkunden oder anderen Endenergieverbrauchern nachweisen (vgl. *Schwarzer*, EEffG, § 10 Rz 37 ff.). Dabei ist u.a. eine Quote von zumindest 40 % der Energieeffizienzmaßnahmen bei Haushalten (im Sinne des im Wohnraum getätigten Energieeinsatzes) zu erreichen (oder unter näheren Voraussetzungen auch im Mobilitätsbereich oder im öffentlichen Verkehr). 60

2.2. Als Energieeffizienzmaßnahme definiert § 5 Abs. 1 Z 8 EEffG im Wesentlichen jede Maßnahme, die ab 2014 in Österreich gesetzt wird, die in der Regel zu überprüfbar und mess- oder schätzbar Energieeffizienzverbesserungen führt, den gemäß § 27 EEffG vom zuständigen Bundesminister zu erlassenden Richtlinien entspricht und ihre Wirkung über das Jahr 2020 hinaus entfaltet. 61

Nach § 20 EEffG können Energielieferanten anstelle des Nachweises anrechenbarer Maßnahmen gemäß § 10 EEffG ihre Pflicht zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für das jeweilige Jahr unter näher genannten Voraussetzungen auch durch "Ausschreibung" erfüllen. Gemäß § 21 EEffG können Energielieferanten darüber hinaus auch anstelle von verpflichtenden Maßnahmen gemäß § 10 EEffG ihre Pflicht zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für das jeweilige Jahr durch Zahlung eines Ausgleichsbetrags erfüllen. 62

Energielieferanten sind verpflichtet, von ihnen gesetzte Energieeffizienzmaßnahmen zu dokumentieren und für jedes Jahr bis zum 14. Februar des Folgejahres der "Nationalen Energieeffizienz-Monitoringstelle" (im Folgenden: Monito- 63

ringstelle) zu melden (vgl. § 10 Abs. 3 EEffG). Ebenso haben sie binnen derselben Frist die an ihre Endkunden in Österreich im Vorjahr abgesetzten Energiemengen der Monitoringstelle zu melden. Für die Dokumentation und Evaluierung der Maßnahmen stellt die Monitoringstelle eine Datenbank zur Verfügung (§ 24 Abs. 5 EEffG).

Stellt die Monitoringstelle fest, dass die in der Datenbank enthaltenen Daten nicht den in § 24 Abs. 4 und 5 EEffG "festgelegten Erfordernissen entsprechen oder dem Anschein nach unrichtig" sind, hat sie gemäß § 24 Abs. 6 EEffG den Unternehmen "mit schriftlicher Begründung eine Nachfrist zur Klärung einzuräumen". Ergeben sich daraus zusätzlich erforderliche Effizienzmaßnahmen, sind diese "innerhalb von drei Monaten nach deren Feststellung nachzubringen oder unverzüglich gemäß § 20 [EEffG] auszuschreiben". Solche Korrekturen oder Ergänzungen können für zwei zurückliegende Kalenderjahre eingefordert werden.

64

Nach § 21 Abs. 1 Energieeffizienz-Richtlinienverordnung hat die Monitoringstelle in jenen Fällen, in denen ein gemäß EEffG verpflichtetes Unternehmen seinen rechtlichen Verpflichtungen trotz entsprechenden Hinweisen gemäß § 20 Abs. 4 EEffG nicht nachkommt, die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde über eine etwaige Begehung oder Unterlassung zu informieren sowie den Namen und die Anschrift des Verpflichteten zu übermitteln. Die Monitoringstelle kann die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde auch ersuchen, Informationen über Einleitung, Status und den Ausgang des Verfahrens zu übermitteln. Im Falle des Vorliegens eines Strafbescheides durch die Bezirksverwaltungsbehörde hat die Monitoringstelle das verpflichtete Unternehmen unter anderem gemäß § 10 EEffG aufzufordern, die rechtlichen Verpflichtungen vorzunehmen bzw. einzuhalten oder gegebenenfalls allfällige Ausgleichsbeträge zu entrichten (§ 21 Abs. 2 Energieeffizienz-Richtlinienverordnung).

65

2.3. Nach dem in Verfassungsrang stehenden § 31 EEffG begeht eine Verwaltungsübertretung und ist je nach Betriebsgröße (Umsatz, Bilanzsumme) von der Bezirksverwaltungsbehörde mit Geldstrafe bis zu € 10.000,- zu bestrafen, wer etwa die Meldepflichten gegenüber der Monitoringstelle gemäß § 10 EEffG nicht einhält (§ 31 Abs. 1 Z 3 lit. b EEffG). Gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG ist mit Geldstrafe bis zu € 100.000,- zu bestrafen, wer seinen in § 10 EEffG festgelegten individuellen Einsparverpflichtungen nicht nachkommt und "die anstelle auszuschrei-

66

bende Effizienzmaßnahme gemäß § 20 [EEffG] nicht oder nicht fristgerecht in die Wege geleitet hat" (lit. a leg.cit.) oder seinen in § 10 EEffG festgelegten individuellen Einsparverpflichtungen nicht nachkommt und "den anstelle zu entrichtenden Ausgleichsbeitrag gemäß § 21 [EEffG] nicht oder nicht fristgerecht entrichtet hat" (lit. b leg.cit.).

2.4. Durch § 24 EEffG wird für die österreichweite Evaluierung von Energieeffizienzmaßnahmen des Bundes und von Unternehmen sowie für das Monitoring, die Erstellung und die Koordinierung der Energieeffizienz-Aktionspläne gemäß § 6 EEffG sowie für die Erstellung des Berichtsteils Energieeffizienz des gemeinsamen Evaluierungs- und Monitoringsreports und dessen Gesamtkoordinierung gemäß § 7 EEffG eine Monitoringstelle "geschaffen". Dieser Stelle kommen nach § 24 Abs. 2 EEffG unterschiedliche Aufgaben zu, darunter u.a. die Führung, Aktualisierung und Veröffentlichung einer Liste von den gemäß § 9 bis § 11 EEffG verpflichteten Unternehmen (Z 3 leg.cit.), die Messung und/oder Bewertung und Evaluierung der Maßnahmen der Energielieferanten gemäß § 10 EEffG oder der ausgeschriebenen Maßnahmen gemäß § 20 EEffG (Z 5 leg.cit.), die Führung eines Registers über die zur Erbringung von Energiedienstleistungen geeigneten Personen (Z 11 leg.cit.) und die Erarbeitung zusätzlich erforderlicher Methoden für die Bewertung und Evaluierung in Zusammenarbeit mit den verpflichteten Lieferanten (Z 16 leg.cit.).

67

Gemäß § 24 Abs. 3 EEffG ist die Monitoringstelle bei Erfüllung ihrer Aufgaben befugt, in die entsprechenden Unterlagen der verpflichteten Parteien gemäß § 9 bis § 11 EEffG Einsicht zu nehmen und Auskunft von ihnen zu verlangen.

68

Die Tätigkeit der Monitoringstelle ist durch den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (nunmehr: die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus) im Einvernehmen mit weiteren Bundesministern gemäß § 25 Abs. 1 EEffG an den Bestbieter zu vergeben. § 25 Abs. 2 EEffG legt nähere Anforderungen an den Vertrag, der mit dem mit der Aufgabe der Monitoringstelle betreuten Bestbieter zu schließen ist, fest, darunter auch die Aufsichtsrechte der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus (Z 12 leg.cit.). Der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus obliegt gemäß § 26 EEffG die Aufsicht über die Monitoringstelle; sie ist befugt, ihr Anordnungen zu erteilen (§ 26 Abs. 1 EEffG). Hiezu ist ihr von der Monitoringstelle jederzeit Einsicht insbesondere in

69

die das Monitoring betreffenden Unterlagen zu gewähren und Auskünfte über ihre Tätigkeit zu erteilen. § 26 Abs. 3 EEffG bestimmt nähere Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus den Vertrag mit der Monitoringstelle zu kündigen hat, unter anderem dann, wenn die Monitoringstelle Aufforderungen der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsichtsrechte nicht nachkommt (Z 5 leg.cit.).

B. Zur Zulässigkeit des Antrags

Voraussetzung der Antragslegitimation gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist 70
einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist also, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt.

Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die 71
Rechtssphäre des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

*1. Zum Antrag, soweit er auf Aufhebung des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und § 31 72
Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG gerichtet ist (Antrag 1):*

1.1. Mit ihrem auf Aufhebung der in Verfassungsrang stehenden Bestimmungen 73
des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG wegen Verstoßes gegen Art. 44 Abs. 3 B-VG und Art. 47 GRC gerichteten Antrag begehren die antragstellenden Parteien, jene Bestimmungen des EEffG aufzuheben,

denen zufolge sie als Energielieferanten zur Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen verpflichtet sind. Sie begründen die behauptete Verfassungswidrigkeit im Wesentlichen damit, dass die Frage, ob eine bestimmte Maßnahme als Energieeffizienzmaßnahme auf ihre einschlägige Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG angerechnet werden kann, nicht in einer rechtsverbindlichen Weise in einem Verfahren vor dem Zeitpunkt, zu dem die Erfüllung ihrer Verpflichtung endgültig nachgewiesen sein muss, geklärt werden kann, sondern nur ex post in einem allfälligen Verwaltungsstrafverfahren gemäß der Verfassungsbestimmung des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a oder b EEffG.

Damit haben die antragstellenden Parteien vor dem Hintergrund ihrer Bedenken den Anfechtungsumfang jedenfalls nicht zu eng gewählt (siehe, dieselben antragstellenden Parteien betreffend, VfGH 30.11.2017, G 133/2017 ua.). In der vorliegenden Konstellation, in der die angefochtenen Bestimmungen nicht offensichtlich trennbar sind, ist der Antrag damit insoweit insgesamt zulässig (mwN zur ständigen Rechtsprechung VfSlg. 20.111/2016; VfGH 26.9.2017, G 347/2016). 74

1.2. Die angefochtenen Verfassungsbestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG greifen auch nachteilig in die Rechtssphäre der antragstellenden Parteien ein; insbesondere steht Art. 47 GRC einer Anwendung der angefochtenen Bestimmungen auf die antragstellenden Parteien nicht entgegen: 75

1.2.1. Die im Verfassungsrang stehende Regelung des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG verpflichtet die antragstellenden Parteien als Energielieferanten, die die einschlägigen Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 EEffG erfüllen, in jedem Kalenderjahr bis 2020 individuell die Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen nach Maßgabe der genannten Verfassungsbestimmung nachzuweisen. Kommen sie dieser ihnen im öffentlichen Interesse auferlegten Verpflichtung nicht entsprechend den (verfassungs-)gesetzlichen Vorgaben nach, begehen sie eine gemäß der im Verfassungsrang stehenden Bestimmung des § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG mit Geldstrafe bis zu € 100.000,- zu bestrafende Verwaltungsübertretung. 76

Die antragstellenden Parteien erblicken in diesem verfassungsgesetzlichen Regelungssystem unter anderem einen Verstoß gegen Art. 47 GRC. Dieser sei im vorliegenden Fall anwendbar, weil die angefochtenen Bestimmungen der Umset- 77

zung des Energieeffizienzverpflichtungssystems des Art. 7 Energieeffizienz-RL dienten. Art. 13 Energieeffizienz-RL trage den Mitgliedstaaten auf, Sanktionen gegen Verstöße vorzusehen. Zwar könne gegen die Verhängung einer Verwaltungsstrafe nach § 31 EEffG ein Rechtsbehelf eingelegt werden; es gäbe jedoch keinen Rechtsbehelf zur Klärung der Frage, ob gemeldete Maßnahmen zur Erreichung des den Energielieferanten jeweils vorgegebenen Energieeinsparziels anrechenbar sind und in welchem Umfang. In einer Konstellation mit drohenden weitreichenden Sanktionen verlange Art. 47 GRC den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf, der über den bloßen Rechtsschutz gegen eine spätere Sanktionsentscheidung hinausgehe. Ein Verwaltungsstrafverfahren sei jedenfalls nicht geeignet, derartige Rechtsfragen zu klären.

Aus Sicht der Bundesregierung komme im Hinblick auf den umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz (einschließlich der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen einen Bescheid) eine Verletzung von Art. 47 GRC durch die angefochtenen Verfassungsbestimmungen nicht in Betracht. Den Verwaltungsgerichten würde im Rahmen des von ihnen zu führenden Verfahrens betreffend einen Strafbescheid die volle Kognitionsbefugnis im Hinblick auf die Erfüllung der Energieeffizienzverpflichtung – ohne jegliche Bindung an die Beurteilung durch die Monitoringstelle – zukommen.

78

1.2.1.1. Ein Antrag gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ist nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter anderem nur dann zulässig, wenn die angefochtene Bestimmung nicht auf Grund des Anwendungsvorrangs dieser Bestimmung entgegenstehenden unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (unter den dafür in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes festgelegten Voraussetzungen, siehe zB EuGH 9.3.1978, Rs. 106/77, *Simmenthal II*, Slg. 1978, 629; mwN *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁶, 2017, 85 ff.) im konkreten Fall auf den Antragsteller gar nicht anzuwenden ist. In diesem Fall mangelt es dem Antragsteller an der Prozessvoraussetzung der rechtlichen Betroffenheit (vgl. VfSlg. 15.771/2000).

79

1.2.1.2. Nach der mit VfSlg. 19.632/2012 beginnenden, nunmehr ständigen Rechtsprechung können die von der GRC garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Art. 144 B-VG geltend gemacht werden und bilden einen Prüfungsmaßstab in Verfahren

80

der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach Art. 139 und Art. 140 B-VG (zur Begründung siehe VfSlg. 19.632/2012 und 19.865/2014). Dies bedeutet, dass der Verfassungsgerichtshof – gegebenenfalls nach Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV – Rechte der GRC in ihrem Anwendungsbereich (Art. 51 Abs. 1 GRC) als Maßstab für nationales Recht heranzieht und entgegenstehende Verordnungs- oder Gesetzesbestimmungen gemäß Art. 139 bzw. Art. 140 B-VG aufhebt (vgl. VfSlg. 19.632/2012). Insoweit ziehen die Rechte der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte und damit Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof wegen der insbesondere in Art. 139 bzw. Art. 140 B-VG vorgesehenen Rechtsfolgen, wenn der Verfassungsgerichtshof in einem Verordnungs- oder Gesetzesprüfungsverfahren zur Auffassung der Verfassungswidrigkeit einer Verordnung oder eines Gesetzes gelangt, weitergehende Rechtsfolgen nach sich, als ihnen unionsrechtlich auf Grund des Anwendungsvorrangs zukommt. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in VfSlg. 19.632/2012 darauf hingewiesen, dass er damit für diesen Bereich auch der vom Gerichtshof der Europäischen Union postulierten Bereinigungspflicht nachkommt.

Als verfassungsgesetzlich (im Sinne von Art. 44 Abs. 1 B-VG) gewährleistete Rechte bilden Rechte der GRC somit den Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof in Normenkontrollverfahren, insbesondere nach Art. 140 B-VG, was zur Folge hat, dass der Verfassungsgerichtshof (einfach-)gesetzliche Bestimmungen, die gegen ein Recht der GRC verstoßen, als verfassungswidrig aufhebt. Dem Verfassungsgerichtshof ist es aber verwehrt, verfassungsgesetzliche Bestimmungen am Maßstab verfassungsgesetzlich gewährleiteter Rechte zu prüfen; dies gilt auch für Rechte der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte im Sinne der oben dargestellten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Als Garantien, die in ihrer Formulierung und Bestimmtheit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der österreichischen Bundesverfassung gleichen, mithin keine völlig andere normative Struktur als diese aufweisen, gilt für die Rechte der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte im Normenkontrollverfahren nichts anderes als für solche der österreichischen Bundesverfassung.

81

1.2.1.3. Dessen ungeachtet kommt Rechten der GRC bei Vorliegen der einschlägigen Voraussetzungen unionsrechtlich Anwendungsvorrang gegenüber innerstaatlichen Verordnungen und Gesetzen, und zwar auch gegenüber gesetzlichen

82

Bestimmungen im Verfassungsrang (siehe VfSlg. 15.427/1999, 18.642/2008), zu. Dabei sind die Begriffe der "Anwendung" in Art. 140 Abs. 1 B-VG und im Sinne der Doktrin vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts in spezifischer, alle Rechtsschutzgesichtspunkte umfassenden Weise jeweils unterschiedlich zu verstehen. Sie kommen aus zwei unterschiedlichen Rechtssystemen und dürfen nicht schematisch gleichgesetzt werden, sondern sind in einer, die beiden Systeme harmonisierenden und den Vorrang des Unionsrechts beachtenden Weise differenziert zu sehen. Es läuft daher dem Zweck des Anwendungsvorrangs unionsrechtlicher Vorschriften nicht entgegen, wenn der Verfassungsgerichtshof für ihn präjudizielle generelle Rechtsnormen auf ihre Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit hin prüft und gegebenenfalls aufhebt oder für rechtswidrig erklärt, weil in solchen Normenprüfungsverfahren nicht über die Frage entschieden wird, ob der innerstaatlichen Norm der Anwendungsvorrang des Unionsrechts entgegensteht (so VfSlg. 15.215/1998).

Wird in gleicher Weise in einem Antrag nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG ein Verstoß einer gesetzlichen Bestimmung, die in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift, gegen ein Recht der GRC behauptet, prüft – bei Vorliegen der Voraussetzungen – der Verfassungsgerichtshof in der Folge die angefochtene Gesetzesbestimmung in der Sache am Maßstab des jeweiligen Rechts der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht (siehe VfSlg. 19.972/2015, 19.909/2014, 20.151/2017; VfGH 29.9.2017, G 44/2017 ua.). Ergibt die verfassungsgerichtliche Gesetzesprüfung (gegebenenfalls nach Einholung einer Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV), dass kein Verstoß gegen ein Recht der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht vorliegt, ist auch eine wesentliche Voraussetzung für den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang nicht gegeben (umgekehrt führt die Aufhebung der gesetzlichen Bestimmung wegen Verstoßes gegen das Recht der GRC im Gesetzesprüfungsverfahren durch den Verfassungsgerichtshof dazu, dass den unionsrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf das in Rede stehende Recht der GRC jedenfalls auch im Hinblick auf den Antragsteller im Verfahren nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG Genüge getan ist). Der Anwendungsvorrang eines Rechtes der GRC vermag daher in diesem Fall nicht, einem Antragsteller iSd Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG die rechtliche Betroffenheit zu nehmen.

83

1.2.1.4. Wenn aber wie im vorliegenden Fall das in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreifende Gesetz ein Verfassungsgesetz im Sinne des Art. 44 Abs. 1 B-VG ist und der Antragsteller neben einem Verstoß gegen Verfassungsrecht im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG auch einen solchen gegen ein Recht der GRC behauptet, kann der Verstoß der angefochtenen Verfassungsbestimmung im Gesetzesprüfungsverfahren nach Art. 140 B-VG gegen ein Recht der GRC, auch wenn ein solcher Verstoß in der Sache vorliegt, nicht zur Aufhebung der angefochtenen verfassungsgesetzlichen Bestimmung(en) führen. Es ist auf Grund des im Verfahren nach Art. 140 B-VG anzuwendenden Prüfungsmaßstabes ausgeschlossen, dass die angefochtenen Verfassungsbestimmungen wegen Verstoßes gegen ein Recht der GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht aufgehoben werden.

84

In einem solchen Fall muss der Verfassungsgerichtshof bei der Prüfung, ob die nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG angefochtenen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen tatsächlich nachteilig in die Rechtssphäre des Antragstellers eingreifen, auch prüfen, ob im konkreten Fall ein solcher Eingriff in die rechtlich geschützten Interessen des Antragstellers deswegen nicht vorliegt, weil der Vorrang eines Rechts der GRC, mit dem die angefochtenen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen in Widerspruch stehen, der Anwendung der angefochtenen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen auf den Antragsteller entgegensteht (für verfassungsgesetzliche Bestimmungen bleibt es also im Sinne der mit VfSlg. 15.771/2000 beginnenden Rechtsprechung dabei, dass der behauptete tatsächliche Eingriff in die Rechtssphäre des Antragstellers durch die angefochtenen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen im Fall ihres Widerspruchs zu einem Recht der GRC wegen dessen Anwendungsvorrangs nicht vorliegt).

85

1.2.2. Die angefochtenen Verfassungsbestimmungen sind nicht aus den von den Antragstellern vorgebrachten Gründen wegen Verstoßes gegen Art. 47 GRC auf die Antragsteller nicht anzuwenden:

86

1.2.2.1. Durch das EEffG wird die Energieeffizienz-RL umgesetzt (§ 3 EEffG). Im Besonderen dient die in den angefochtenen Verfassungsbestimmungen des § 10 EEffG vorgesehene Verpflichtung der antragstellenden Parteien als Energielieferanten zur Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen der Umsetzung der einschlägigen Verpflichtung in Art. 7 Energieeffizienz-RL. Allerdings eröffnet

87

Art. 7 Abs. 9 Energieeffizienz-RL den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum dahingehend, dass sie als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems nach Art. 7 Abs. 1 Energieeffizienz-RL sich auch dafür entscheiden können, andere strategische Maßnahmen zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken, sofern diese strategischen Maßnahmen die näheren, in Art. 7 Abs. 9 Energieeffizienz-RL festgelegten Anforderungen erfüllen. Die angefochtene Verfassungsbestimmung des § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG dient in Bezug auf das für Energielieferanten in § 10 EEffG vorgesehene Energieeffizienzverpflichtungssystem der Umsetzung der sich aus Art. 13 Energieeffizienz-RL ergebenden Verpflichtung, für den Fall der Nichteinhaltung unter anderem der die antragstellenden Parteien treffenden Verpflichtung wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen festzulegen. Auch hier besteht angesichts des weiten Ermessens, dass der Unionsgesetzgeber in der Energieeffizienz-RL den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zur Erreichung der in Art. 1 Abs. 1 dieser Richtlinie festgelegten Ziele geeigneten Mittel belassen wollte (siehe EuGH 7.8.2018, C-561/16, *Saras Energía*, Rz 24; weiters EuGH 26.9.2013, C-195/12, *IBV & Cie*, Rz 61), jedenfalls ein Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten dahingehend, neben verwaltungsstrafrechtlichen Sanktionen weitere gerichtliche Verfahren zur Klärung, ob Energielieferanten ihre Energieeffizienzverpflichtungen einhalten, vorzusehen.

In dieser Konstellation dienen die von den antragstellenden Parteien angefochtenen Verfassungsbestimmungen des § 10 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG zunächst (auch) der Umsetzung der genannten Vorgaben der Energieeffizienz-RL und führen insoweit im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRC Unionsrecht durch (vgl. nur VfSlg. 19.892/2014, 20.000/2015, 20.098/2016; siehe auch VfSlg. 20.151/2017; VfGH 29.9.2017, G 44/2017 ua.). Zwar ist dem nationalen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems durch die Energieeffizienz-RL ein Ermessen bei der Wahl der Maßnahmen eingeräumt, er handelt aber dessen ungeachtet nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union, wenn er sich für die Einführung eines solchen Verpflichtungssystems entscheidet und insofern mit den angefochtenen Bestimmungen die einschlägigen Vorgaben der Energieeffizienz-RL umsetzt, in Durchführung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRC (siehe EuGH 13.6.2017, C-258/14, *Florescu ua.*, Rz 48). Auch wenn der Verfassungsgerichtshof dann, wenn ein (im Verfahren nach Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG geltend gemachtes) verfassungsge-

88

setzlich gewährleistetes Recht der österreichischen Bundesverfassung den gleichen Anwendungsbereich wie ein (ebenso geltend gemachtes) Recht der GRC hat, seine Prüfung in der Regel auf Grund der österreichischen Verfassungslage vornimmt (vgl. mwN VfGH 29.9.2017, G 44/2017 ua.), muss der Verfassungsgerichtshof in der vorliegenden Konstellation im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des vorliegenden Antrages gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG den behaupteten Verstoß der angefochtenen Verfassungsbestimmungen gegen Art. 47 GRC prüfen, um feststellen zu können, ob die angefochtenen Bestimmungen tatsächlich nachteilig in die Rechtssphäre der antragstellenden Parteien eingreifen.

1.2.2.2. Die antragstellenden Parteien behaupten einen Widerspruch der angefochtenen Verfassungsbestimmungen gegen Art. 47 GRC, weil es keinen Rechtsbehelf zur Klärung der Frage gebe, ob bzw. in welchem Umfang eine konkret gemeldete Maßnahme eines Energielieferanten auf seine Verpflichtung gemäß § 10 EEffG anrechenbar sei. Damit fehle aber ein im Sinne von Art. 47 GRC wirksamer Rechtsbehelf, der über den bloßen Rechtsschutz gegen eine spätere Sanktionsentscheidung hinausgehe.

89

Art. 47 Abs. 1 GRC stützt sich den Erläuterungen zu diesem Charta-Recht zufolge auf Art. 13 EMRK und garantiert ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht (siehe VfSlg. 19.632/2012). Wie die Bundesregierung zu Recht ausführt, erfüllt die Beschwerdemöglichkeit gegen einen Verwaltungsstrafbescheid gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG an das zuständige Verwaltungsgericht diese Anforderungen des Art. 47 Abs. 1 GRC. Es ist nicht zu erkennen, warum eine Bescheidbeschwerde gegen einen einschlägigen Verwaltungsstrafbescheid keinen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht darstellen soll. Dabei hat das Verwaltungsgericht selbst – und ohne Bindung an eine von der Monitoringstelle gemäß § 24 Abs. 6 EEffG vertretene Auffassung – unter anderem zu beurteilen, ob der Energielieferant seiner in § 10 EEffG festgelegten individuellen Einsparverpflichtung nachgekommen ist (was die Beurteilung mit einschließt, ob bestimmte, vom Energielieferanten gesetzte Maßnahmen auf seine einschlägige Verpflichtung nach § 10 EEffG anrechenbar sind).

90

Art. 47 GRC steht daher der Anwendung der angefochtenen Verfassungsbestimmungen auf die antragstellenden Parteien nicht entgegen.

91

1.3. Den antragstellenden Parteien steht auch kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des behaupteterweise rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung: 92

Ein Verwaltungsstrafverfahren gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG stellt keinen solchen Weg dar. Davon abgesehen ist im EEffG kein Verfahren ausdrücklich vorgesehen, in dem die die antragstellenden Parteien nach § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG jeweils individuell treffende Verpflichtung zur Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen näher bestimmt würde. Selbst wenn man, was hier in der Sache dahinstehen kann, § 24 Abs. 6 EEffG die Ermächtigung (und Verpflichtung) zur Durchführung eines mit Bescheid abzuschließenden Verwaltungsverfahrens entnehmen wollte, hätte dieses nur einen auf die in § 24 Abs. 4 und 5 EEffG festgelegten Erfordernisse bezogenen, beschränkten Anwendungsbereich. Ebenso kann dahinstehen, ob § 10 Abs. 1 letzter Satz EEffG die Monitoringstelle – gegebenenfalls auf Antrag – zur bescheidmäßigen Feststellung verhält, weil nur die Anrechnung auf die in § 10 Abs. 1 EEffG genannten Quoten gegenständlich und die Verwaltungsstrafbestimmung des § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG in einem solchen Verfahren nicht anzuwenden wäre. 93

Der Antrag erweist sich somit, insoweit die antragstellenden Parteien begehren, § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG aufzuheben, da auch die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, als zulässig. 94

Vor diesem Hintergrund ist auf den diesbezüglichen Eventualantrag nicht weiter einzugehen. 95

2. Zum Antrag, soweit er auf Aufhebung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG gerichtet ist (Antrag 2): 96

Mit ihrem auf Aufhebung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG gerichteten Antrag begehren die antragstellenden Parteien die Aufhebung jener Bestimmung des EEffG, der zufolge der Austausch alter Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte seit dem Jahr 2018 nicht mehr als Energieeffizienzmaßnahme anrechenbar ist. Diese (einfachgesetzliche) Bestimmung betrifft die antragstellenden Parteien in ihrer Rechtssphäre und beeinträchtigt sie nunmehr, nachdem § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG seit dem 1. Jänner 2018 die Anrechenbarkeit der einschlägigen Maßnahme ausschließt, auch aktuell (vgl. VfGH 30.11.2017, G 133/2017 ua.). 97

Der Antrag auf Aufhebung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG ist daher, da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ebenfalls zulässig. 98

3. Damit erweist sich der Antrag insgesamt als zulässig. 99

C. In der Sache

Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken zu beschränken (vgl. VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003). 100

1. Zum Antrag auf Aufhebung der Verfassungsbestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG: 101

1.1. Die angefochtenen Bestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG stehen im Verfassungsrang, womit eine Verfassungswidrigkeit im Sinne des Art. 140 Abs. 1 B-VG nur dann in Betracht käme, wenn die angefochtenen Verfassungsbestimmungen eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne von Art. 44 Abs. 3 B-VG bewirkten (siehe mwN VfGH 28.9.2017, E 692/2017). Damit scheidet zunächst, wie bereits ausgeführt (siehe Pkt. IV.B.1.2.), eine solche Verfassungswidrigkeit wegen eines Verstoßes gegen Art. 47 GRC als verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht aus. 102

1.2. Die antragstellenden Parteien begründen die behauptete Verfassungswidrigkeit im Wesentlichen damit, dass die Frage, ob eine bestimmte Maßnahme als Energieeffizienzmaßnahme auf ihre einschlägige Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG angerechnet werden kann, nicht in einer rechtsverbindlichen Weise in einem Verfahren vor dem Zeitpunkt, zu dem die Erfüllung ihrer Verpflichtung endgültig nachgewiesen sein muss, geklärt werden kann, sondern nur ex post in einem allfälligen Verwaltungsstrafverfahren gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a oder b EEffG. Es widerspreche dem sich aus dem B-VG ergebenden Rechtsstaatsprinzip als Baugesetz der Bundesverfassung, gegen die mangelnde Anerkennung einer 103

bestimmten Maßnahme als solche zur Erfüllung der Verpflichtung der antragstellenden Parteien nach § 10 Abs. 1 bis 3 EEEffG keinen Rechtsschutz außerhalb eines Verwaltungsstrafverfahrens zuzulassen.

Die Bundesregierung hält dem entgegen, dass die angefochtenen Verfassungsbestimmungen nicht zum Verlust der Maßstabsfunktion der Bundesverfassung für einen Teilbereich der Rechtsordnung führten. Es reiche aus rechtsstaatlicher Sicht aus, die Frage der Anrechenbarkeit einer Energieeffizienzmaßnahme (erst) im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens, in dem die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt selbstständig zu ermitteln und diesen rechtlich zu beurteilen habe, keinesfalls aber an eine von der Monitoringstelle vorgenommene Beurteilung über die (Nicht-)Erfüllung von Energieeffizienzmaßnahmen gebunden sei, rechtsverbindlich zu klären.

104

1.3.1 Die Bedenken der antragstellenden Parteien gegen die angefochtenen Verfassungsbestimmungen gehen ausschließlich dahin, dass ein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip (im Sinne eines Baugesetzes der Bundesverfassung) vorliege, weil über die Anrechnung konkreter Maßnahmen als Energieeffizienzmaßnahmen nicht in einem eigenständigen Verwaltungsverfahren, sondern immer erst – gegebenenfalls als Vorfrage – ex post in einem Verwaltungsstrafverfahren mit existenzbedrohenden Strafdrohungen entschieden werde. Der Verfassungsgerichtshof hat somit ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtenen Verfassungsbestimmungen aus diesem Grund verfassungswidrig sind, weil diese Bestimmungen aus diesem Grund als Gesamtänderung der Bundesverfassung nur in einem Verfahren nach Art. 44 Abs. 3 B-VG erlassen werden dürften.

105

1.3.2. Der von den antragstellenden Parteien behauptete Verstoß gegen das rechtsstaatliche Baugesetz im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG liegt nicht vor. Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht zu sehen, warum die Durchsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung wie der hier in Rede stehenden im Wege eines den Anforderungen des VStG entsprechenden und nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung und des VwGVG der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegenden Verwaltungsstrafverfahrens mit den Anforderungen des rechtsstaatlichen Baugesetzes in Konflikt geraten sollte. Dass damit dem Einzelnen auferlegt ist, sein Verhalten an den gesetzlichen Aufgaben auszurichten, um eine Bestrafung zu vermeiden, ist mit rechtsstaatlichen Grundprinzipien

106

auch dann nicht unvereinbar, wenn wie hier die Subsumtion konkreter Verhaltensweisen, also von einem Energielieferant gesetzter Maßnahmen zur Erfüllung seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Endenergieeffizienzmaßnahmen, Auslegungsfragen aufwerfen kann, über die rechtsverbindlich erst in einem nachfolgenden Verwaltungsstrafverfahren abgesprochen wird (solange dieses verwaltungsbehördliche Strafverfahren und seine verwaltungsgerichtliche Kontrolle den einschlägigen rechtsstaatlichen Anforderungen im Sinne des Art. 44 Abs. 3 wie des Art. 44 Abs. 1 B-VG entspricht). Daran ändert in der hier zu beurteilenden Konstellation auch die Höhe der Verwaltungsstrafdrohung gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 EEffG schon im Hinblick darauf nichts, dass es sich um Höchststrafen handelt und die Verpflichtung und gegebenenfalls die Verwaltungsstrafsanktion Energielieferanten erfasst, deren Unternehmen eine im Hinblick auf ihre einschlägige Energieliefertätigkeit nicht unerhebliche Größenordnung erreicht.

1.4. Der Antrag auf Aufhebung der Verfassungsbestimmungen des § 10 Abs. 1 bis 3 EEffG und des § 31 Abs. 1 Z 4 lit. a und b EEffG ist daher abzuweisen, da die von den antragstellenden Parteien geltend gemachte Verfassungswidrigkeit nicht vorliegt. 107

2. Zum Antrag auf Aufhebung von § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG: 108

2.1. Die antragstellenden Parteien erblicken in der angefochtenen (einfachgesetzlichen) Regelung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG, durch die es ihnen als Energielieferanten verwehrt wird, ab dem Jahr 2018 den Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte als Energieeffizienzmaßnahme auf ihre einschlägige Verpflichtung nach § 10 EEffG anzurechnen, zunächst einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 B-VG. Die Regelung differenziere in unsachlicher Weise zwischen verschiedenen Energieträgern, insbesondere zwischen Gas (in Bezug auf diesen Energieträger sei die Anrechenbarkeit des Tauschs von Brennwertgeräten ab 2018 nicht als anrechenbare Energieeffizienzmaßnahme ausgeschlossen) und Öl. Die Regelung sei überdies deswegen unsachlich, weil mit dem Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte eine der im Hinblick auf das Ziel der Steigerung der Endenergieeffizienz wirksamsten Maßnahmen aus dem Energieeffizienzverpflichtungssystem ausgenommen werde. 109

Die Bundesregierung hält dem entgegen, dass das EEffG nicht nur der Verbesserung der Endenergieeffizienz, sondern auch dem Ziel diene, den Anteil erneuerbarer Energieträger zu steigern bzw. den Ausstoß von klimaschädlichen Emissionen kostenwirksam zu reduzieren (§ 2 Z 6 lit. c EEffG). Auf Grund der hohen CO₂-Emissionen von Ölheizungen, für die ein gänzlicher Ausstieg aus dem Wärmemarkt angestrebt werde, solle der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte, die wiederum eine Lebensdauer von 20 bis 25 Jahren aufweisen würden, nicht im Wege der Anrechnung als Energieeffizienzmaßnahme weiterhin forciert werden. Dazu komme die Zielsetzung, insgesamt auf erneuerbare Energieträger umzustellen, wobei Erdgas eine Funktion als Brückentechnologie (auch mit Blick auf die Möglichkeit des Einsatzes von Biogas) zu komme. 110

2.2. Die angefochtene Regelung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG gestaltet nun zwar die Verpflichtung der antragstellenden Parteien nach § 10 EEffG aus, normiert aber keine unbedingte Verpflichtung, eine bestimmte Maßnahme zu setzen. Die angefochtene Bestimmung führt auch nicht dazu, dass der Austausch von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte verboten wäre oder durch die antragstellenden Parteien nicht im Verhältnis zu ihren Kunden besonders verfolgt werden dürfte. Die Regelung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG bewirkt ausschließlich, dass der Austausch einer alten Ölheizung durch einen neuen Öl-Brennwertkessel im Wohnungssektor nicht als Energieeffizienzmaßnahme auf die Verpflichtung der antragstellenden Parteien als Energielieferanten gemäß § 10 EEffG anrechenbar ist. Den antragstellenden Parteien stehen aber weiterhin eine Vielzahl anderer möglicher Energieeffizienzmaßnahmen offen, um ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachzukommen (vgl. schon VfGH 30.11.2017, G 133/2017 ua.) 111

2.3. Der Gleichheitsgrundsatz gebietet dem Gesetzgeber, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln und setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er es verbietet, andere als sachlich begründbare Differenzierungen zwischen den Normadressaten zu schaffen (VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001, 17.315/2004, 17.500/2005 uva.). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine politischen Zielvorstellungen auf die im geeignet erscheinende Art zu verfolgen (siehe etwa VfSlg. 20.179/2017; VfGH 29.9.2017, G 44/2017 ua. jeweils mwN). Diese Schranken sind im vorliegenden Fall nicht überschritten. Ob 112

eine Regelung zweckmäßig ist und das Ergebnis in allen Fällen als befriedigend empfunden wird, kann nicht mit dem Maß des Gleichheitsgrundsatzes gemessen werden (zB VfGH 26.9.2017, G 39/2017 mwN).

2.3.1. Es ist unbestritten, dass der Gesetzgeber mit dem EEffG die Zielsetzungen der Verbesserung der Energieeffizienz, aber auch der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger und der Reduktion des Ausstoßes von klimaschädlichen Emissionen als (gewichtige) öffentliche Interessen verfolgt und der angefochtene Ausschluss des Austausches von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte aus dem Anreizmechanismus der Anrechnung als Energieeffizienzmaßnahme auf die einschlägige Verpflichtung von Energielieferanten geeignet ist, diesen öffentlichen Interessen zu dienen (davon gehen auch die antragstellenden Parteien selbst aus). Ob mit der Regelung nicht gerade eine im Hinblick auf das verfolgte Ziel der Endenergieeffizienzsteigerung besonders wirksame Maßnahme vom Verpflichtungs- und Anreizsystem des § 10 EEffG ausgeschlossen wird, wovon die antragstellenden Parteien ausgehen, oder ob gerade mit der Nichtanrechenbarkeit des Austausches von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte ein so wichtiger Beitrag zur Zielsetzung des Umstiegs auf erneuerbare Energieträger und zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes erfolgt, sodass auch mögliche Einschränkungen in Bezug auf die Zielsetzung der Endenergieeffizienz in Kauf zu nehmen sind, ist eine rechtspolitische Entscheidung der Art und Weise, wie die genannten öffentlichen Interessen verfolgt werden sollen, die der Gesetzgeber in seinem Gestaltungsspielraum zu treffen hat und deren Zweckmäßigkeit nicht am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes zu messen ist. Ebenso liegt die Einschätzung, dass Gas und damit Gas-Brennwertgeräte im Zusammenhang mit der Zielsetzung des Umstiegs auf erneuerbare Energieträger eine gegenüber Öl und Öl-Brennwertgeräten besondere Funktion zukommt, die es auch angesichts der von diesen Brennstoffen jeweils ausgehenden CO₂-Emissionen (wie immer diese im Einzelnen genau zu bewerten sind) sachlich rechtfertigt, den Austausch von alten Gas-Brennwertgeräten im System des § 10 EEffG zu belassen, in der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

113

Vergleichbares gilt angesichts der unbestrittenen Bedeutung des Wohnungssektors für den Wärmemarkt, wenn der Gesetzgeber die von ihm verfolgte Zurückdrängung von Öl-Brennwertgeräten im Rahmen eines Verpflichtungs- und Anreizsystems wie dem hier vorliegenden auf den Wohnungssektor beschränkt.

114

- 2.3.2. Der Verfassungsgerichtshof verkennt dabei nicht, dass der Ausschluss der Anrechnung des Austausches von alten Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte als Energieeffizienzmaßnahme eine für die antragstellenden Parteien im Hinblick auf die dabei bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere auch in den Kundenbeziehungen besonders naheliegende und bisher wesentliche Maßnahme betrifft (und andere, den antragstellenden Parteien zur Verfügung stehende Maßnahmen aus ihrem Blickwinkel möglicherweise weniger zweckmäßig erscheinen). Angesichts des Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber bei der Verfolgung von umweltpolitischen Zielsetzungen gerade auch im Hinblick auf die Einschätzung, mit welchen Maßnahmen welche Ziele in wirksamer Art und Weise zu verfolgen sind, zukommt, überschreitet der Gesetzgeber im vorliegenden Fall die ihm durch den Gleichheitsgrundsatz gezogenen Grenzen aber nicht. 115
- 2.3.3. Die angefochtene Regelung des § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG verstößt daher nicht aus den von den antragstellenden Parteien vorgebrachten Gründen gegen den Gleichheitsgrundsatz. 116
- 2.4.1. Die antragstellenden Parteien machen auch einen Verstoß der angefochtenen Regelung gegen ihre verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Freiheit der Erwerbsausübung und auf Unversehrtheit des Eigentums geltend. Sie begründen dies im Wesentlichen damit, dass ihnen der Ausschluss der Anerkennung des Austausches alter Ölheizungen durch neue Öl-Brennwertgeräte als Energieeffizienzmaßnahme in ihrer Tätigkeit, insbesondere in der Beziehung zu ihren Kunden, Nachteile bringe, die gegenüber dem Beitrag der Regelung zu den verfolgten Zielen des Klimaschutzes und der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger überwiegen würden und daher unangemessen und damit unverhältnismäßig seien. 117
- 2.4.2. Der Verfassungsgerichtshof kann es hier dahinstehen lassen, ob die angefochtene Regelung einen Eingriff in die genannten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der antragstellenden Parteien darstellt. Angesichts des dem Gesetzgeber bei der Regelung der Berufsausübung (statt vieler VfSlg. 20.151/2017; zu einer die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mittelbar beeinträchtigenden Vorschrift siehe VfSlg. 20.111/2016) und bei der Festlegung von Eigentumsbeschränkungen (wiederum statt vieler nur VfSlg. 20.179/2017) zukommenden Gestaltungsspielraumes hat er im konkreten Fall auch die ihm durch die genann-

ten Grundrechte gezogenen Schranken der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt. Die vom Gesetzgeber mit der angefochtenen Regelung verfolgten gewichtigen Umweltschutzziele (vgl. zB VfSlg. 13.102/1992, 19.157/2010) rechtfertigen die vorliegende Einschränkung des Kreises der den antragstellenden Parteien wegen ihrer Erwerbstätigkeit als Energielieferanten gesetzlich vorgegebenen Energieeffizienzmaßnahmen (vgl. im Übrigen die Darlegung zur Sachlichkeit der angefochtenen Regelung oben Pkt. IV.C.2.3.).

2.5. Der Antrag auf Aufhebung von § 27 Abs. 4 Z 6 lit. b EEffG ist daher, da die von den antragstellenden Parteien vorgebrachten Bedenken nicht zutreffen, abzuweisen. 119

V. Ergebnis

1. Der Antrag ist daher insgesamt abzuweisen. 120

2. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 121

Wien, am 10. Oktober 2018

Die Präsidentin:

Dr. BIERLEIN

Schriftführerin:

Mag. PRIEWASSER