

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19.11.2014 – C-404/13

ECLI:EU:C:2014:2382

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

19. November 2014 (*1)

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Umwelt — Luftqualität — Richtlinie 2008/50/EG — Grenzwerte für Stickstoffdioxid — Verpflichtung, unter Vorlage eines Luftqualitätsplans um Fristverlängerung zu ersuchen — Sanktionen“

In der Rechtssache C-404/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Supreme Court of the United Kingdom (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 16. Juli 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Juli 2013, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag von

ClientEarth

gegen

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Zweiten Kammer sowie der Richter J. C. Bonichot (Berichterstatte(r)), A. Arabadjiev und J. L. da Cruz Vilaça,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 10. Juli 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

—

von ClientEarth, vertreten durch P. Kirch, avocat, D. Rose, QC, sowie E. Dixon und B. Jaffey, Barristers;

—

der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch M. Holt und J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von K. Smith, QC,

—

der Europäischen Kommission, vertreten durch K. Mifsud-Bonnici und S. Petrova als Bevollmächtigte, aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

Rn. 1

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 4 EUV, 19 EUV sowie 13, 22, 23 und 30 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über

Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152, S. 1).

Rn. 2

Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen ClientEarth, einer Nichtregierungsorganisation im Bereich des Umweltschutzes, und dem Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs wegen des Antrags dieser Organisation auf Überprüfung der vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland aufgrund der Richtlinie 2008/50 für bestimmte seiner Gebiete und Ballungsräume ausgearbeiteten Luftqualitätspläne.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie 2008/50

Rn. 3

Im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/50 heißt es:

„Im Fall von Gebieten mit besonders schwierigen Bedingungen sollte es möglich sein, die Frist, innerhalb deren die Luftqualitätsgrenzwerte erreicht werden müssen, zu verlängern, wenn in bestimmten Gebieten und Ballungsräumen trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung akute Probleme hinsichtlich der Einhaltung bestehen. Werden für bestimmte Gebiete und Ballungsräume Verlängerungen gewährt, ist jeweils ein umfassender, von der Kommission zu beurteilender Plan zu erstellen, um die Einhaltung innerhalb der Verlängerungsfrist zu gewährleisten. Dass die notwendigen Gemeinschaftsmaßnahmen, die dem im Rahmen der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung gewählten Anspruchsniveau bezüglich der Reduzierung der Emissionen an der Quelle Rechnung tragen, verfügbar sind, hat Bedeutung für eine wirkungsvolle Eindämmung der Emissionen innerhalb des Zeitrahmens, der in dieser Richtlinie für die Einhaltung der Grenzwerte vorgegeben wird; dies sollte berücksichtigt werden, wenn zu Ersuchen um Verlängerung der Fristen für die Einhaltung Stellung genommen wird.“

Rn. 4

Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2008/50 sieht vor:

„Die in dieser Richtlinie festgelegten Maßnahmen dienen folgenden Zielen:

1.

Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen zur Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt;

...“

Rn. 5

Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Richtlinie 2008/50 sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

5.

„Grenzwert“ ist ein Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf;

...

7.

„Toleranzmarge“ ist der Prozentsatz des Grenzwerts, um den dieser unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen überschritten werden darf;

8.

„Luftqualitätspläne“ sind Pläne, in denen Maßnahmen zur Erreichung der Grenzwerte oder Zielwerte festgelegt sind;

...“

Rn. 6

Art. 13 („Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit“) der Richtlinie 2008/50 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM10, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.

Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.

Die Einhaltung dieser Anforderungen wird nach Anhang III beurteilt.

Die in Anhang XI festgelegten Toleranzmargen sind gemäß Artikel 22 Absatz 3 und Artikel 23 Absatz 1 anzuwenden.

...“

Rn. 7

Art. 22 („Verlängerung der Fristen für die Erfüllung der Vorschriften und Ausnahmen von der vorgeschriebenen Anwendung bestimmter Grenzwerte“) der Richtlinie 2008/50 sieht vor:

„(1) Können in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte für Stickstoffdioxid oder Benzol nicht innerhalb der in Anhang XI festgelegten Fristen eingehalten werden, so kann ein Mitgliedstaat diese Fristen für dieses bestimmte Gebiet oder diesen bestimmten Ballungsraum um höchstens fünf Jahre verlängern, wenn folgende Voraussetzung erfüllt ist: für das Gebiet oder den Ballungsraum, für das/den die Verlängerung gelten soll, wird ein Luftqualitätsplan gemäß Artikel 23 erstellt; dieser Luftqualitätsplan wird durch die in Anhang XV Abschnitt B aufgeführten Informationen in Bezug auf die betreffenden Schadstoffe ergänzt und zeigt auf, wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll.

...

(3) Bei der Anwendung des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Grenzwert für jeden Schadstoff nicht um mehr als die für jeden der betroffenen Schadstoffe in Anhang XI festgelegte maximale Toleranzmarge überschritten wird.

(4) Ein Mitgliedstaat, der der Ansicht ist, dass Absatz 1 oder Absatz 2 anwendbar ist, teilt dies der [Europäischen] Kommission mit und übermittelt ihr den Luftqualitätsplan gemäß Absatz 1 einschließlich aller relevanten Informationen, die die Kommission benötigt, um festzustellen, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dabei berücksichtigt die Kommission die voraussichtlichen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen auf die gegenwärtige und die zukünftige Luftqualität in den Mitgliedstaaten sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Gemeinschaftsmaßnahmen und der von der Kommission vorzuschlagenden geplanten Gemeinschaftsmaßnahmen auf die Luftqualität.

Hat die Kommission neun Monate nach Eingang dieser Mitteilung keine Einwände erhoben, gelten die Bedingungen für die Anwendung von Absatz 1 bzw. Absatz 2 als erfüllt.

Werden Einwände erhoben, kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, Anpassungen vorzunehmen oder neue Luftqualitätspläne vorzulegen.“

Rn. 8

Art. 23 („Luftqualitätspläne“) der Richtlinie 2008/50 sieht vor:

„(1) Überschreiten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten.

Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen und können Maßnahmen gemäß Artikel 24 umfassen. Diese Pläne sind der Kommission unverzüglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ende des Jahres, in dem die erste Überschreitung festgestellt wurde, zu übermitteln.

Müssen für mehrere Schadstoffe Luftqualitätspläne ausgearbeitet oder durchgeführt werden, so arbeiten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls für alle betreffenden Schadstoffe integrierte Luftqualitätspläne aus und führen sie durch.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen, soweit machbar, die Übereinstimmung mit anderen Plänen sicher, die aufgrund der Richtlinie 2001/80/EG, der Richtlinie 2001/81/EG oder der Richtlinie 2002/49/EG zu erstellen sind, um die entsprechenden Umweltziele zu erreichen.“

Rn. 9

Art. 30 („Sanktionen“) der Richtlinie 2008/50 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Vorschriften Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Rn. 10

Anhang XI („Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit“) der Richtlinie 2008/50 legt in Abschnitt B den Zeitpunkt, ab dem die Grenzwerte für Stickstoffdioxid nicht mehr überschritten werden dürfen, auf den 1. Januar 2010 fest.

Rn. 11

Anhang XV („In den örtlichen, regionalen oder einzelstaatlichen Luftqualitätsplänen zu berücksichtigende Informationen“) der Richtlinie 2008/50 nennt in seinem Abschnitt A die nach Art. 23 dieser Richtlinie zu übermittelnden Informationen und in seinem Abschnitt B die nach Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie zu übermittelnden Informationen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rn. 12

Stickstoffdioxid ist ein Gas, das bei Verbrennungsvorgängen unter hohen Temperaturen entsteht. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass Hauptverursacher von Stickstoffdioxid in den meisten Stadtgebieten des Vereinigten Königreichs der Straßenverkehr und die Heizung von Häusern sind.

Rn. 13

Für Zwecke der Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität gemäß den in der Richtlinie 2008/50 vorgesehenen Bedingungen wurde das Vereinigte Königreich in 43 Gebiete und Ballungsräume im Sinne dieser Richtlinie eingeteilt.

Rn. 14

In 40 dieser Gebiete und Ballungsräume kam es im Jahr 2010 zu einer Überschreitung von einem oder mehreren der in dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid.

Rn. 15

Nach den am 9. Juni 2011 für die öffentliche Anhörung veröffentlichten Entwürfen von Luftqualitätsplänen werden diese Grenzwerte in 17 Gebieten und Ballungsräumen, einschließlich „Greater London“, voraussichtlich nach 2015 eingehalten.

Rn. 16

Am 22. September 2011 wurden der Kommission endgültige Pläne sowie Anträge auf Fristverlängerung gemäß Art. 22 der Richtlinie 2008/50 für 24 der 40 in Rede stehenden Gebiete oder Ballungsräume vorgelegt. In diesen Plänen wurde dargelegt, wie die Grenzwerte bis spätestens 1. Januar 2015 eingehalten werden sollen.

Rn. 17

Mit Entscheidung vom 25. Juni 2012 genehmigte die Kommission neun Anträge auf Fristverlängerung ohne Auflagen, genehmigte drei weitere Anträge vorbehaltlich der Erfüllung bestimmter Bedingungen und erhob Einwände in Bezug auf zwölf Gebiete.

Rn. 18

Für die 16 Gebiete oder Ballungsräume, für die die Luftqualitätspläne die Einhaltung der Grenzwerte für den Zeitraum von 2015 bis 2025 vorsehen, stellte das Vereinigte Königreich keinen Antrag auf Fristverlängerung gemäß Art. 22 der Richtlinie, und die Kommission äußerte sich dazu nicht.

Rn. 19

ClientEarth beantragte beim High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), dem Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs aufzugeben, diese Pläne so zu überarbeiten, dass sie entsprechend Art. 22 der Richtlinie 2008/50 aufzeigen, wie die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so bald wie möglich und spätestens bis zum 1. Januar 2015 erreicht wird.

Rn. 20

Das angerufene Gericht wies diesen Antrag zurück, da nach seiner Auffassung ein Mitgliedstaat, auch wenn er seinen Verpflichtungen nach Art. 13 der Richtlinie 2008/50 nicht nachgekommen ist, nicht verpflichtet ist, gemäß Art. 22 dieser Richtlinie um Verlängerung der in ihr für die Einhaltung der Grenzwerte festgelegten Frist zu ersuchen. Es fügte hinzu, dass eine entsprechende Anordnung in jedem Fall ernste politische und wirtschaftliche Fragen aufwerfen könne und politische Entscheidungen erfordern würde, die nicht Sache des Gerichts seien.

Rn. 21

Der Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) wies die Berufung gegen diese Entscheidung am 30. Mai 2012 zurück, ließ aber die Revision von ClientEarth zum Supreme Court of the United Kingdom zu.

Rn. 22

Dieses Gericht stellte fest, dass das Vereinigte Königreich seine Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid nach Art. 13 der Richtlinie 2008/50 für die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden 16 Gebiete und Ballungsräume nicht eingehalten habe. Darüber hinaus stellte es fest, dass diese Rechtssache Fragen hinsichtlich der Auslegung der Richtlinie 2008/50 aufwerfe, mit denen sich der Gerichtshof bislang noch nicht befasst habe.

Rn. 23

Unter diesen Umständen hat der Supreme Court of the United Kingdom beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1.

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund der Richtlinie 2008/50 und/oder aufgrund von Art. 4 EUV verpflichtet, nach Maßgabe des Art. 22 der Richtlinie um eine Fristverlängerung zu ersuchen, wenn in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte für Stickstoffdioxid nicht innerhalb der in Anhang XI der Richtlinie festgelegten Frist, die am 1. Januar 2010 endete, eingehalten wurden?

2.

Falls ja, unter welchen Umständen (wenn überhaupt) kann ein Mitgliedstaat von dieser Verpflichtung befreit sein?

3.

In welchem Umfang (wenn überhaupt) werden die Verpflichtungen eines Mitgliedstaats, der gegen Art. 13 der Richtlinie 2008/50 verstoßen hat, durch Art. 23 der Richtlinie (insbesondere dessen Abs. 2) berührt?

4.

Welche Rechtsbehelfe (wenn überhaupt) muss ein nationales Gericht nach EU-Recht bei einem Verstoß gegen die Art. 13 oder 22 der Richtlinie 2008/50 bieten, um der Verpflichtung aus Art. 30 der Richtlinie und/oder Art. 4 EUV oder Art. 19 EUV nachzukommen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

Rn. 24

Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 22 der Richtlinie 2008/50 dahin auszulegen ist, dass, sofern die in Anhang XI dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum eines Mitgliedstaats nach dem in diesem Anhang festgelegten Zeitpunkt, dem 1. Januar 2010, nicht eingehalten werden können, dieser Staat, um die Frist um höchstens fünf Jahre verlängern zu können, verpflichtet ist, gemäß Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 einen entsprechenden Antrag zu stellen, und ob er gegebenenfalls nichtsdestoweniger von dieser Verpflichtung befreit sein kann.

Rn. 25

Die Verpflichtung zur Einhaltung der in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 vorgesehenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid ab dem in diesem Anhang festgelegten Zeitpunkt, dem 1. Januar 2010, folgt aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie.

Rn. 26

Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 sieht jedoch die Möglichkeit vor, die ursprünglich festgelegte Frist zu verlängern, wenn die Grenzwerte bei Fristablauf nicht eingehalten werden können, sofern der betreffende Mitgliedstaat für das Gebiet oder den Ballungsraum, für das bzw. den die Frist verlängert werden soll, einen Luftqualitätsplan erstellt, der bestimmten Anforderungen genügt. Insbesondere muss der Plan im

Einklang mit Art. 23 der Richtlinie 2008/50 erstellt werden. Er ist ferner durch die in Anhang XV Abschnitt B aufgeführten Informationen in Bezug auf die betreffenden Schadstoffe zu ergänzen und hat aufzuzeigen, wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll. Die entsprechenden Gebiete, Ballungsräume und Pläne sind der Kommission nach Art. 22 Abs. 4 zur Genehmigung mitzuteilen.

Rn. 27

Was die Frage betrifft, ob der betreffende Mitgliedstaat, um die in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 festgelegte Frist um höchstens fünf Jahre verlängern zu können, verpflichtet ist, ein entsprechendes Ersuchen zu stellen und zu diesem Zweck einen solchen Plan zu erstellen, wenn die in Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Bedingungen erfüllt sind, ist festzustellen, dass zwar der Wortlaut dieser Bestimmung diesbezüglich keine klaren Hinweise gibt, dass aber sowohl aus dem Kontext dieser Bestimmung als auch aus dem vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziel folgt, dass Art. 22 Abs. 1 in diesem Sinn auszulegen ist.

Rn. 28

Art. 22 Abs. 4 der Richtlinie 2008/50 verpflichtet nämlich den betreffenden Mitgliedstaat, der Kommission die Gebiete und Ballungsräume mitzuteilen, in Bezug auf die Abs. 1 dieses Artikels seiner Ansicht nach anwendbar ist, und den in dieser Bestimmung vorgesehenen Luftqualitätsplan zu übermitteln.

Rn. 29

Außerdem lässt sich mit einer solchen Auslegung dem vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziel, eine bessere Luftqualität zu gewährleisten, am besten gerecht werden, da der betreffende Mitgliedstaat damit verpflichtet wird, die Nichteinhaltung der Grenzwerte beim Ablauf der vorgesehenen Frist vorzusehen und einen Luftqualitätsplan zu erstellen, der im Einzelnen die Maßnahmen aufzeigt, um die entsprechende Verschmutzung innerhalb einer zusätzlichen Frist abzustellen.

Rn. 30

Allerdings ist zu betonen, dass in Bezug auf Schwefeldioxid, PM₁₀, Blei und Kohlenmonoxid in Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/50 vorgesehen ist, dass die Mitgliedstaaten „sicherstellen“, dass die Grenzwerte nicht überschritten werden, dass aber nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung diese Grenzwerte in Bezug auf Stickstoffdioxid und Benzol von dem dort festgelegten Zeitpunkt an „nicht mehr überschritten werden [dürfen]“, was einer Ergebnisverpflichtung entspricht.

Rn. 31

Die Mitgliedstaaten müssen daher alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um dem nachzukommen, und dürfen nicht davon ausgehen, dass die in Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 eröffnete Möglichkeit einer Fristverlängerung es ihnen erlaubt, die Umsetzung nach eigenem Ermessen hinauszuschieben.

Rn. 32

Wie im 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie ausgeführt, erlaubt diese Bestimmung nämlich nur dann die Verlängerung einer ursprünglich mit dieser Richtlinie festgelegten Frist, wenn in bestimmten Gebieten und Ballungsräumen trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung „akute Probleme“ hinsichtlich der Einhaltung bestehen.

Rn. 33

Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 ist daher dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat danach, um die mit dieser Richtlinie festgelegte Frist für die Einhaltung der in ihrem Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid um höchstens fünf Jahre verlängern zu können, verpflichtet ist, ein entsprechendes Ersuchen zu stellen, wenn sich angesichts der vorliegenden Daten und trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung durch diesen Staat objektiv zeigt, dass diese

Grenzwerte in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum innerhalb der festgelegten Frist nicht eingehalten werden können.

Rn. 34

Was die Frage betrifft, ob es dennoch gewisse Umstände gibt, die die Nichteinhaltung einer derartigen Verpflichtung rechtfertigen könnten, genügt die Feststellung, dass die Richtlinie 2008/50 keine Ausnahme von der aus ihrem Art. 22 Abs. 1 folgenden Verpflichtung enthält.

Rn. 35

Daher ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat danach, um die mit dieser Richtlinie festgelegte Frist für die Einhaltung der in ihrem Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid um höchstens fünf Jahre verlängern zu können, verpflichtet ist, ein entsprechendes Ersuchen zu stellen und einen Luftqualitätsplan zu erstellen, wenn sich angesichts der vorliegenden Daten und trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung durch diesen Staat objektiv zeigt, dass diese Grenzwerte in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum innerhalb der festgelegten Frist nicht eingehalten werden können. Die Richtlinie 2008/50 enthält keine Ausnahme von der aus ihrem Art. 22 Abs. 1 folgenden Verpflichtung.

Zur dritten Frage

Rn. 36

Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob dann, wenn sich zeigt, dass die in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum eines Mitgliedstaats nach dem in diesem Anhang festgelegten Datum, dem 1. Januar 2010, nicht eingehalten werden können, ohne dass dieser Mitgliedstaat gemäß Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 um eine Fristverlängerung ersucht hätte, die Erstellung eines Luftqualitätsplans nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie die Annahme zulässt, dass dieser Staat dennoch den ihm nach Art. 13 dieser Richtlinie obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist.

Rn. 37

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 klarstellt, dass er zur Anwendung kommt, wenn die Überschreitung der Schadstoff-Grenzwerte nach Ablauf der Frist für ihre Erreichung stattfindet.

Rn. 38

Was Stickstoffdioxid betrifft, macht diese Bestimmung ihre Anwendung im Übrigen nicht davon abhängig, dass der Mitgliedstaat zuvor versucht hat, eine Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 zu erhalten.

Rn. 39

Daher kommt Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 auch unter Umständen wie jenen des Ausgangsverfahrens zur Anwendung, wenn die in Anhang XI dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu dem in diesem Anhang festgelegten Zeitpunkt, dem 1. Januar 2010, in Gebieten oder Ballungsräumen eines Mitgliedstaats nicht eingehalten wurden und dieser kein Ersuchen um Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie gestellt hat.

Rn. 40

Sodann ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50, dass der betreffende Mitgliedstaat im Fall einer Überschreitung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, einen Luftqualitätsplan erstellen muss, der bestimmten Anforderungen

genügt.

Rn. 41

So muss dieser Plan geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann, und kann zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen. Außerdem muss dieser Plan nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/50 mindestens die in Anhang XV Abschnitt A dieser Richtlinie aufgeführten Angaben umfassen, kann die Maßnahmen gemäß Art. 24 der Richtlinie umfassen und ist der Kommission unverzüglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ende des Jahres, in dem die erste Überschreitung festgestellt wurde, zu übermitteln.

Rn. 42

Dennoch kann der Analyse, nach der ein Mitgliedstaat unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens seine Verpflichtungen nach Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 schon damit in vollem Umfang erfüllt hat, dass ein solcher Plan erstellt wurde, nicht gefolgt werden.

Rn. 43

Zunächst ist festzustellen, dass nur Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 einem Mitgliedstaat ausdrücklich die Möglichkeit gibt, die in Anhang XI dieser Richtlinie festgelegte Frist für die Einhaltung der in diesem Anhang vorgesehenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu verlängern.

Rn. 44

Darüber hinaus würde eine solche Analyse die praktische Wirksamkeit der Art. 13 und 22 der Richtlinie 2008/50 beeinträchtigen, da sie es einem Mitgliedstaat ermöglichen würde, sich von der Einhaltung der in Art. 13 vorgegebenen Frist nach weniger strengen Bedingungen zu befreien als nach den in Art. 22 vorgesehenen.

Rn. 45

Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 schreibt nämlich vor, dass der Luftqualitätsplan nicht nur die nach Art. 23 dieser Richtlinie zu übermittelnden Informationen enthält, die in deren Anhang XV Abschnitt A aufgeführt sind, sondern auch durch die in Abschnitt B dieses Anhangs aufgeführten Informationen ergänzt wird, die die Umsetzung mehrerer Richtlinien und alle Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung betreffen, die auf geeigneter lokaler, regionaler oder nationaler Ebene im Hinblick auf die Erreichung der Luftqualitätsziele berücksichtigt wurden. Dieser Plan muss außerdem aufzeigen, wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll.

Rn. 46

Schließlich wird diese Auslegung auch durch die Feststellung gestützt, dass die Art. 22 und 23 der Richtlinie 2008/50 grundsätzlich auf unterschiedliche Fallgestaltungen anzuwenden und von verschiedener Tragweite sind.

Rn. 47

Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie kommt nämlich in dem Fall zur Anwendung, in dem die Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe nach Ablauf der mit der Richtlinie 2008/50 ursprünglich vorgesehenen Frist angesichts einer, wie aus dem 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie folgt, besonders hohen Verschmutzung nicht eingehalten werden „können“. Diese Bestimmung erlaubt einen Aufschub dieser Frist im Übrigen nur dann, wenn der Mitgliedstaat aufzeigen kann, dass er die entsprechenden Grenzwerte innerhalb einer neuen Frist von höchstens fünf Jahren einhalten kann. Sie hat somit nur einen begrenzten Zeithorizont.

Rn. 48

Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 hat hingegen eine allgemeinere Bedeutung, da er ohne zeitliche Beschränkung auf Überschreitungen jeglicher in dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte für Schadstoffe anwendbar ist, zu denen es nach Ablauf der – in der Richtlinie 2008/50 oder von der Kommission nach Art. 22 dieser Richtlinie festgelegten – Frist für ihre Einhaltung kommt.

Rn. 49

Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist auf die dritte Frage zu antworten, dass dann, wenn sich zeigt, dass die in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum eines Mitgliedstaats nach dem in diesem Anhang festgelegten Datum, dem 1. Januar 2010, nicht eingehalten werden können, ohne dass dieser Mitgliedstaat gemäß Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 um eine Fristverlängerung ersucht hätte, die Erstellung eines Luftqualitätsplans nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie für sich genommen nicht die Annahme zulässt, dass dieser Staat dennoch den ihm nach Art. 13 dieser Richtlinie obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist.

Zur vierten Frage

Rn. 50

Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 4 EUV und 19 EUV sowie Art. 30 der Richtlinie 2008/50 dahin auszulegen sind, dass es, wenn ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 nicht eingehalten und auch nicht um eine Fristverlängerung gemäß den in Art. 22 dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen ersucht hat, dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht obliegt, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt.

Rn. 51

Zunächst ist festzustellen, dass die Gründe, aus denen die Auslegung des Art. 30 der Richtlinie 2008/50 in Bezug auf die Sanktionsregelung, die von den Mitgliedstaaten eingeführt werden muss, für den Ausgangsrechtsstreit nützlich wäre, sich den dem Gerichtshof übermittelten Unterlagen nicht hinreichend klar entnehmen lassen.

Rn. 52

Was Art. 4 EUV betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Gerichte der Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Abs. 3 dieses Artikels den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 38). Mit Art. 19 Abs. 1 EUV wird den Mitgliedstaaten im Übrigen aufgegeben, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.

Rn. 53

Werden die Grenzwerte für Stickstoffdioxid nach dem 1. Januar 2010 in einem Mitgliedstaat überschritten, der nicht um eine Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 ersucht hat, erlegt ihm Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie die klare Verpflichtung auf, einen Luftqualitätsplan im Einklang mit bestimmten Anforderungen zu erstellen (vgl. entsprechend Urteil Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 35).

Rn. 54

Außerdem können sich Einzelne nach ständiger Rechtsprechung gegenüber öffentlichen Stellen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen. Auch haben die nationalen

Behörden und Gerichte die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich so auszulegen, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen. Sofern eine solche Auslegung nicht möglich ist, haben sie die mit der Richtlinie unvereinbaren Regelungen des nationalen Rechts außer Anwendung zu lassen (vgl. in diesem Sinne Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Rn. 55

Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es schließlich mit dem zwingenden Charakter, den Art. 288 AEUV der Richtlinie 2008/50 verleiht, unvereinbar, es grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt (vgl. in diesem Sinne Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 37).

Rn. 56

Daraus folgt, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte nach dem 1. Januar 2010 betroffen sind, bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 erstellt wird, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der sich aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie ergebenden Anforderungen nicht gewährleistet hat, ohne die Verlängerung der Frist gemäß den in Art. 22 vorgesehenen Bedingungen zu beantragen (vgl. entsprechend Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 39).

Rn. 57

Was den Inhalt des Plans betrifft, folgt aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen zwar über einen gewissen Wertungsspielraum verfügen, es aber jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird.

Rn. 58

Somit ist auf die vierte Frage zu antworten, dass es, wenn ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 nicht eingehalten und auch nicht um eine Fristverlängerung gemäß den in Art. 22 dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen ersucht hat, dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht obliegt, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt.

Kosten

Rn. 59

Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1.

Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat danach, um die mit dieser Richtlinie festgelegte Frist für die Einhaltung der in ihrem Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid um höchstens fünf Jahre verlängern zu können, verpflichtet ist, ein entsprechendes Ersuchen zu stellen und einen Luftqualitätsplan zu erstellen, wenn sich angesichts der vorliegenden

Daten und trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung durch diesen Staat objektiv zeigt, dass diese Grenzwerte in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum innerhalb der festgelegten Frist nicht eingehalten werden können. Die Richtlinie 2008/50 enthält keine Ausnahme von der aus ihrem Art. 22 Abs. 1 folgenden Verpflichtung.

2.

Wenn sich zeigt, dass die in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum eines Mitgliedstaats nach dem in diesem Anhang festgelegten Datum, dem 1. Januar 2010, nicht eingehalten werden können, ohne dass dieser Mitgliedstaat gemäß Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 um eine Fristverlängerung ersucht hätte, lässt die Erstellung eines Luftqualitätsplans nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie für sich genommen nicht die Annahme zu, dass dieser Staat dennoch den ihm nach Art. 13 dieser Richtlinie obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist.

3.

Hat ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 nicht eingehalten und auch nicht um eine Fristverlängerung gemäß den in Art. 22 dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen ersucht, obliegt es dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt.

Unterschriften

(*1) Verfahrenssprache: Englisch.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19.11.2014 – C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382

Quelle: Open Legal Data, abgerufen 09.07.2026

Entscheidungstext bereitgestellt über Open Legal Data (openlegaldata.io), lizenziert unter der Open Database License (ODbL) v1.0.

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Verfahrenssprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2014-11-19/c-404-13>