



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

19. Dezember 2012*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Umwelt — Richtlinie 1999/30/EG — Kontrolle der Umweltbelastung — Grenzwerte für die PM10-Konzentrationen in der Luft“

In der Rechtssache C-68/11

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 16. Februar 2011,

Europäische Kommission, vertreten durch A. Alcover San Pedro und S. Mortoni als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Varone, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter M. Ilešič, E. Levits und M. Safjan (Berichterstatter) sowie der Richterin M. Berger,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163, S. 41) verstoßen hat, dass sie für mehrere aufeinanderfolgende Jahre in vielen Gebieten und Ballungsräumen im italienischen Hoheitsgebiet nicht sichergestellt hat, dass die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft die in Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie, jetzt Art. 13 Abs. 1 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), festgelegten Grenzwerte nicht überschritten.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 96/62/EG

- 2 Nach Art. 11 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296, S. 55) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission Jahresberichte über die Einhaltung der für PM₁₀-Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte vorzulegen.
- 3 Art. 8 dieser Richtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten erstellen die Liste der Gebiete und Ballungsräume, in denen die Werte eines oder mehrerer Schadstoffe die Summe von Grenzwert und Toleranzmarge überschreiten.

...

(3) Für die Gebiete und Ballungsräume des Absatzes 1 ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, aufgrund dessen der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann.

Der Plan oder das Programm, zu dem die Öffentlichkeit Zugang haben muss, umfasst mindestens die in Anhang IV aufgeführten Angaben.

(4) Für die Gebiete und Ballungsräume des Absatzes 1, in denen der Wert von mehr als einem Schadstoff die Grenzwerte überschreitet, stellen die Mitgliedstaaten einen integrierten Plan auf, der sich auf alle betreffenden Schadstoffe erstreckt.

...“

Richtlinie 1999/30

- 4 PM₁₀ werden in Art. 2 Nr. 11 der Richtlinie 1999/30 als die Partikel definiert, die einen gröbselektierenden Lufteinlass passieren, der für einen aerodynamischen Durchmesser von 10 µm eine Abscheidewirksamkeit von 50 % aufweist.
- 5 Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gemäß Artikel 7 beurteilten PM₁₀-Konzentrationen in der Luft die Grenzwerte des Anhangs III Abschnitt I ab den dort genannten Zeitpunkten nicht überschreiten.

...

6 Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie lautet:

„Wenn die in Anhang III Abschnitt I genannten PM_{10} -Grenzwerte durch PM_{10} -Konzentrationen in der Luft infolge von Naturereignissen überschritten werden, die gegenüber dem normalen, durch natürliche Quellen bedingten Hintergrundwert zu signifikant höheren Konzentrationen führen, unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission gemäß Artikel 11 Nummer 1 der Richtlinie 96/62/EG unter Beibringung des erforderlichen Nachweises, dass diese Überschreitungen auf Naturereignisse zurückgehen. In diesen Fällen sind die Mitgliedstaaten zur Durchführung von Maßnahmenplänen gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 96/62/EG nur dann verpflichtet, wenn die Überschreitung der in Anhang III Abschnitt I genannten Grenzwerte auf andere Ursachen als Naturereignisse zurückzuführen ist.“

7 Um den Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten, sind in Anhang III der Richtlinie 1999/30 zwei Arten von PM_{10} -Grenzwerten festgelegt, wobei zwei Stufen unterschieden werden, die wiederum in zwei Zeiträume unterteilt sind. Für die Zeiträume der Stufe 1 – vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2009 – sind dies zum einen der 24-Stunden-Grenzwert von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, der nicht öfter als 35-mal im Jahr überschritten werden darf, und zum anderen der Jahresgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, der nicht überschritten werden darf. Für die Zeiträume der Stufe 2 – ab dem 1. Januar 2010 – beträgt der 24-Stunden-Grenzwert, der nicht öfter als 7-mal im Jahr überschritten werden darf, $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und der Jahresgrenzwert $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

8 Für die Zwecke der in Art. 7 dieser Richtlinie vorgesehenen Beurteilung der PM_{10} -Konzentrationen ist zwischen einem „Gebiet“ und einem „Ballungsraum“ zu unterscheiden.

9 Nach Art. 2 Nr. 8 der Richtlinie 1999/30 bezeichnet der Ausdruck Gebiet „einen von den Mitgliedstaaten abgegrenzten Teil ihres Hoheitsgebiets“.

10 In Art. 2 Nr. 9 dieser Richtlinie wird der Ausdruck Ballungsraum als „ein Gebiet mit mehr als 250 000 Einwohnern oder, falls 250 000 oder weniger Einwohner in dem Gebiet wohnen, einer Bevölkerungsdichte pro km^2 , die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität rechtfertigt“, definiert.

11 Nach Art. 12 dieser Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich waren, um ihr bis 19. Juli 2001 nachzukommen.

Richtlinie 2008/50

12 Durch Art. 31 der am 11. Juni 2008 in Kraft getretenen Richtlinie 2008/50 wurden die Richtlinien 96/62 und 1999/30 mit Wirkung vom 11. Juni 2010 aufgehoben; die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fristen für die Umsetzung oder Anwendung dieser Richtlinien blieben davon unberührt.

13 Art. 13 („Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit“) der Richtlinie 2008/50 sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM_{10} , Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.“

...

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.“

- 14 Die in Anhang III der Richtlinie 1999/30 für die Stufe 1 festgelegten PM₁₀-Grenzwerte wurden unverändert in Anhang XI der Richtlinie 2008/50 übernommen.
- 15 Hingegen enthält Art. 22 der Richtlinie 2008/50 Bestimmungen über die Verlängerung der Fristen, innerhalb deren die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte erreicht werden müssen, und insbesondere die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Einhaltung dieser Grenzwerte.
- 16 Art. 22 der Richtlinie 2008/50 bestimmt:

„(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.

(2) Können in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte für PM₁₀ nach Maßgabe des Anhangs XI aufgrund standortspezifischer Ausbreitungsbedingungen, ungünstiger klimatischer Bedingungen oder grenzüberschreitender Einträge nicht eingehalten werden, so werden die Mitgliedstaaten bis zum 11. Juni 2011 von der Verpflichtung zur Einhaltung dieser Grenzwerte ausgenommen, sofern die in Absatz 1 festgelegten Bedingungen erfüllt sind und der Mitgliedstaat nachweist, dass alle geeigneten Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene getroffen wurden, um die Fristen einzuhalten.

...

(4) Ein Mitgliedstaat, der der Ansicht ist, dass Absatz 1 oder Absatz 2 anwendbar ist, teilt dies der 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.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und Vorverfahren

- 17 Die Italienische Republik legte der Kommission gemäß Art. 11 der Richtlinie 96/62 für die Jahre 2005 bis 2007 Berichte über die Einhaltung der für PM_{10} -Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte vor.
- 18 Bei der Prüfung dieser Berichte stellte die Kommission fest, dass diese in Anhang III Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 festgelegten Grenzwerte über einen langen Zeitraum in vielen Gebieten im italienischen Hoheitsgebiet überschritten worden waren.
- 19 Mit Schreiben vom 30. Juni 2008 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, sie beabsichtige, das Verfahren nach Art. 226 EG durchzuführen, sollte sie nicht bis zum 31. Oktober 2008 einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50 erhalten.
- 20 Mit Schreiben vom 3. und 16. Oktober 2008 informierte die Italienische Republik die Kommission über die von vierzehn Regionen und zwei Autonomen Provinzen geplanten oder beschlossenen Maßnahmen zur Verhinderung einer Überschreitung der für die PM_{10} -Konzentrationen geltenden Grenzwerte in den in ihre Zuständigkeit fallenden Gebieten.
- 21 Da die Kommission bis zum 14. Januar 2009 von dem Mitgliedstaat keinen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme erhalten hatte, vertrat sie die Auffassung, dass Art. 22 der Richtlinie 2008/50 keine Anwendung finde.
- 22 Infolgedessen war sie der Ansicht, die Italienische Republik habe gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30 verstoßen, und übersandte ihr am 2. Februar 2009 ein Mahnschreiben. Diesem fügte sie eine Liste mit 55 italienischen Gebieten und Ballungsräumen bei, in denen die für PM_{10} -Konzentrationen geltenden 24-Stunden- und/oder Jahresgrenzwerte in den Jahren 2006 und 2007 überschritten worden seien.
- 23 Mit Schreiben vom 1. und 30. April, 22. Oktober und 11. November 2009 antwortete die Italienische Republik der Kommission, sie habe ihr am 27. Januar und 5. Mai 2009 zwei Anträge auf Gewährung einer Ausnahme nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50 übersandt, die zum einen 67 Gebiete in zwölf Regionen und zwei Autonomen Provinzen und zum anderen zwölf Gebiete in drei anderen Regionen betrafen.
- 24 Nach Prüfung dieser beiden Anträge auf Gewährung einer Ausnahme fasste die Kommission dazu am 28. September 2009 und am 1. Februar 2010 zwei Beschlüsse.
- 25 Im Beschluss vom 28. September 2009 erhob die Kommission Einwände gegen den Antrag der Italienischen Republik vom 27. Januar 2009 in Bezug auf 62 der 67 von der Italienischen Republik erfassten Gebiete in den Regionen Emilia-Romagna, Friaul-Julisch Venetien, Latium, Ligurien, Lombardei, Marken, Umbrien, Piemont, Toskana, und Venetien sowie in der Autonomen Provinz Trient.
- 26 Im Beschluss vom 1. Februar 2010 erhob die Kommission Einwände gegen den Antrag der Italienischen Republik vom 5. Mai 2009 in Bezug auf elf der zwölf von der Italienischen Republik erfassten Gebiete in den Regionen Kampanien, Apulien und Sizilien.
- 27 In der Folge stellte dieser Mitgliedstaat keinen neuen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50.
- 28 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Italienische Republik für mehrere aufeinanderfolgende Jahre in vielen Gebieten des italienischen Hoheitsgebiets die für PM_{10} -Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte überschritten habe, gab sie am 7. Mai 2010 eine mit Gründen versehene

Stellungnahme ab, in der sie zu dem Ergebnis kam, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30 verstoßen habe. Sie forderte den Mitgliedstaat daher auf, die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich seien, um seinen Verpflichtungen binnen einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieser Stellungnahme nachzukommen.

- 29 In ihrer Antwort vom 6. Juli 2010 berief sich die Italienische Republik auf die Ausarbeitung einer nationalen Strategie, die sich im Erlass eines Bündels von Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf nationaler Ebene sowie in Leitlinien für diejenigen Wirtschaftszweige niederschlagen sollte, die für den Ausstoß von PM₁₀ und der Schadstoffe, die sich in PM₁₀ umwandeln könnten, hauptsächlich verantwortlich seien. Ferner bat die Italienische Republik um ein Treffen mit den Dienststellen der Kommission, um über die in Betracht gezogenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu sprechen. Dieses Treffen fand am 26. Juli 2010 in Brüssel (Belgien) statt.
- 30 Mit Schreiben vom 25. August 2010 räumte die Italienische Republik ein, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte bei Ablauf der ihr gesetzten Frist zur Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme in vielen italienischen Gebieten und Ballungsräumen noch überschritten worden seien. Um in den Genuss einer Ausnahmeregelung nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50 zu kommen, übermittelte der Mitgliedstaat der Kommission ergänzende Informationen über die nationalen Maßnahmen, die im Herbst 2010 ergriffen und der Kommission vor November 2010 zusammen mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung bezüglich der Gebiete und Ballungsräume, in denen diese Grenzwerte noch überschritten würden, mitgeteilt werden sollten.
- 31 In der Folge wurde die Kommission nicht über den Erlass dieser nationalen Maßnahmen unterrichtet. Auch erhielt sie weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung bezüglich der betroffenen Gebiete und Ballungsräume noch einen neuen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50.
- 32 Daher hat die Kommission die vorliegende Klage eingereicht.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

- 33 Die Kommission trägt in ihrer Klageschrift vor, die Berichte, die die Italienische Republik gemäß Art. 11 der Richtlinie 96/62 für das Jahr 2005 und die folgenden Jahre vorgelegt habe, zeigten, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte über einen langen Zeitraum in vielen Gebieten des italienischen Hoheitsgebiets überschritten worden seien.
- 34 Ferner hätten nach den Informationen, die der Mitgliedstaat für das Jahr 2009 übermittelt habe, die Überschreitungen dieser Grenzwerte in 70 Gebieten der Regionen Kampanien, Emilia-Romagna, Friaul-Julisch Venetien, Latium, Ligurien, Lombardei, Marken, Umbrien, Piemont, Apulien, Sizilien, Toskana und Venetien sowie in der Autonomen Provinz Trient fortgedauert.
- 35 Die Italienische Republik habe jedoch nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen, um die Einhaltung der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte zu gewährleisten, und keinen neuen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme nach Art. 22 der Richtlinie 2008/50 gestellt.

- 36 Die Italienische Republik macht geltend, dass die PM₁₀-Emissionen sowohl aus anthropogenen Quellen, z. B. Heizungen, und natürlichen Quellen, z. B. Vulkanen, als auch aus chemischen Reaktionen zwischen den Schadstoffen, den sog. „Ausgangsstoffen“, in der Atmosphäre stammten. Ferner würden die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft stark von den Wetterbedingungen und dem Ausmaß der Aufwirbelung von Partikeln vom Boden beeinflusst.
- 37 Da seit 2001 Überschreitungen der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte festgestellt worden seien, hätten die italienischen Regionen Pläne gemäß Art. 8 der Richtlinie 96/62 ausgearbeitet, um den Ausstoß dieser Partikel zu reduzieren. Diese Pläne hätten hauptsächlich den Verkehrssektor betroffen. Ferner seien ab dem Jahr 2006 nach und nach Maßnahmen bezüglich des zivilen Sektors, der Landwirtschaft und der Tierhaltung ergriffen worden.
- 38 Auch auf nationaler Ebene hätten die zuständigen Behörden im zivilen Sektor sowie in den Sektoren Industrie, Landwirtschaft und Verkehr Maßnahmen zur Reduzierung der PM₁₀-Konzentrationen in der Luft ergriffen.
- 39 All diese Bestimmungen hätten von 1990 bis 2009 zu einer eindeutigen Verbesserung der Luftqualität mit einer Verminderung der Anzahl der Tage geführt, an denen der 24-Stunden-Grenzwert für PM₁₀ überschritten worden sei. Diese Verbesserung habe jedoch nicht ausgereicht, um die fristgerechte Einhaltung der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte zu gewährleisten.
- 40 Nach Auffassung der Italienischen Republik war dieses Ziel nämlich nicht zu erreichen. Dafür hätte es drastischer Maßnahmen auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene und einer Verletzung der Grundrechte und -freiheiten wie des freien Waren- und Personenverkehrs, der privatwirtschaftlichen Initiative und des Rechts der Bürger auf öffentliche Versorgungsleistungen bedurft.
- 41 Die Italienische Republik ist der Ansicht, dass es mindestens fünf Gründe gebe, aus denen die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte nicht fristgemäß eingehalten worden seien, und zwar erstens die Komplexität der Entstehung von PM₁₀, zweitens den Einfluss des Wetters auf die PM₁₀-Konzentrationen in der Atmosphäre, drittens unzureichendes technisches Wissen über die Entstehung von PM₁₀, was dazu geführt habe, dass zu kurze Fristen für die Einhaltung dieser Grenzwerte festgelegt worden seien, viertens den Umstand, dass die einzelnen Politiken der Europäischen Union zur Reduzierung der Ausgangsstoffe von PM₁₀ nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht hätten, und fünftens die mangelnde Verbindung zwischen der Unionspolitik betreffend die Luftqualität und insbesondere der Unionspolitik zur Reduzierung der Treibhausgase.
- 42 In ihrer Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass sie sich im Rahmen der Richtlinien 96/62, 1999/30 und 2008/50 zur Kontrolle der Einhaltung der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte nur auf die Angaben des betreffenden Mitgliedstaats stützen könne, der die Gebiete, in denen PM₁₀-Konzentrationen gemessen würden, bestimme und sich zur Vornahme dieser Messungen verpflichte. Daher sei der Italienischen Republik durchaus bekannt gewesen, dass diese Grenzwerte in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren in vielen Gebieten überschritten worden seien.
- 43 Was das Argument betrifft, die Italienische Republik habe die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte aus allgemeinen Gründen nicht fristgemäß einhalten können, weist die Kommission darauf hin, dass Art. 22 der Richtlinie 2008/50 unter bestimmten Bedingungen eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Anwendung dieser Grenzwerte vorsehe. Die Italienische Republik habe jedoch auf die Einwände der Kommission in den Beschlüssen vom 28. September 2009 und 1. Februar 2010 hin keinen neuen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme gestellt.
- 44 Zudem habe die Kommission in ihrem Beschluss vom 28. September 2009 darauf hingewiesen, dass das Argument zum weltweiten und kontinentaleuropäischen PM₁₀-Ausstoß nur in bestimmten Sonderfällen und nicht generell berücksichtigt werden könne. In Bezug auf das Pobecken habe sie darauf aufmerksam gemacht, dass der „geschätzte Beitrag der grenzüberschreitenden Verschmutzung

im Pobecken wegen der spezifischen geografischen Besonderheiten dieser Region nicht als repräsentativ angesehen werden kann, da die Region von Bergen und Meer umgeben ist. Die Kommission stellt fest, dass den grenzüberschreitenden Beiträgen in diesem Gebiet jedenfalls kein besonderes Gewicht zukommt.“

- 45 Ebenso habe die Kommission in ihren Beschlüssen vom 28. September 2009 und 1. Februar 2010 darauf hingewiesen, dass die Italienische Republik keine Angaben gemäß Art. 20 der Richtlinie 2008/50 zum Emissionsbeitrag aus natürlichen Quellen zur Überschreitung der PM₁₀-Konzentrationen in den betroffenen Gebieten gemacht habe. Die Italienische Republik habe der Kommission zwar einige regionale Pläne, aber noch immer keinen nationalen Luftqualitätsplan vorgelegt.
- 46 Was das Argument in Bezug auf die Verpflichtung zur Anwendung drastischer Maßnahmen auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene und zur Verletzung der Grundrechte betrifft, verweist die Kommission darauf, dass kein Mitgliedstaat eine Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinien 1999/30 und 2008/50 erhoben habe.
- 47 Zudem habe die Italienische Republik in ihrer Klagebeantwortung eingeräumt, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte noch immer nicht eingehalten würden und diese Situation kurz- oder mittelfristig nicht behoben werde. Die Kommission leitet daraus eine konstante und systemische Überschreitung der Grenzwerte ab.
- 48 Wenn sich der Gerichtshof darauf beschränke, einen Verstoß für die Jahre von 2005 bis 2007 festzustellen, habe ein solches Urteil daher keine praktische Wirksamkeit. Da der Verstoß nämlich fort dauere, müsste die Kommission eine neue Klage für die Jahre von 2008 bis 2010 und so weiter erheben. Die Kommission ersucht den Gerichtshof daher, auch über die gegenwärtige Situation zu entscheiden, da die Klage auf die dauerhafte Beachtung der Richtlinien 1999/30 und 2008/50 abziele.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 49 Vorab ist festzustellen, dass die Italienische Republik zwar gegen die vorliegende Klage keine Einrede der Unzulässigkeit erhoben hat, der Gerichtshof aber von Amts wegen prüfen kann, ob die Voraussetzungen des Art. 258 AEUV für die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage erfüllt sind (vgl. u. a. Urteile vom 31. März 1992, Kommission/Italien, C-362/90, Slg. 1992, I-2353, Randnr. 8, vom 26. Januar 2012, Kommission/Slowenien, C-185/11, Randnr. 28, und vom 15. November 2012, Kommission/Portugal, C-34/11, Randnr. 42).
- 50 Unter diesem Blickwinkel ist zu prüfen, ob die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Beschwerdepunkte enthalten, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das Unionsrecht richtig zu erfassen, was notwendig ist, damit er überprüfen kann, ob die behauptete Vertragsverletzung vorliegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Februar 2007, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-199/04, Slg. 2007, I-1221, Randnrn. 20 und 21, sowie Kommission/Portugal, Randnr. 43).
- 51 Wie sich nämlich insbesondere aus Art. 38 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs in der zur Zeit der Klageerhebung geltenden Fassung und der Rechtsprechung zu dieser Vorschrift ergibt, muss jede Klageschrift den Streitgegenstand angeben und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten, wobei diese Angaben so klar und deutlich sein müssen, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben, und die Anträge in der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (vgl. Urteil Kommission/Portugal, Randnr. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 52 Die Kommission gibt vorliegend weder in den Anträgen noch in der Begründung ihrer Klageschrift an, für welche Jahre die Vertragsverletzung gerügt wird. Sie beschränkt sich darauf, festzustellen, dass die Italienische Republik die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte „für mehrere aufeinanderfolgende Jahre“ überschritten habe. Ohne den betreffenden Zeitraum anzugeben, macht sie geltend, es handle sich um einen aktuellen Verstoß und die Entscheidung des Gerichtshofs müsse sich auf die Gegenwart und nicht auf die Vergangenheit beziehen.
- 53 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die fehlende Angabe eines unverzichtbaren Elements des Inhalts einer Klageschrift wie des Zeitraums, in dem die Italienische Republik nach dem Vorbringen der Kommission gegen das Unionsrecht verstoßen haben soll, nicht den Anforderungen an Kohärenz, Klarheit und Genauigkeit genügt (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Portugal, Randnr. 47).
- 54 Im Übrigen gibt die Kommission den genauen Zeitraum, auf den sich der vorgeworfene Verstoß beziehen soll, nicht an und bringt zudem keine einschlägigen Beweise bei, sondern hebt lediglich hervor, dass ihr Klageinteresse in der vorliegenden Rechtssache nicht dahin gehe, dass der Gerichtshof über vergangene Ereignisse entscheide, da sie aus einem Urteil, mit dem ein in der Vergangenheit liegender Sachverhalt festgestellt werde, keinen Nutzen ziehe. Daher verkennt sie nicht nur offensichtlich sowohl die Pflichten des Gerichtshofs als auch ihre eigenen, die sich aus der in den Randnrn. 50 und 51 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergeben, sondern versetzt den Gerichtshof auch nicht in die Lage, seine Kontrolle im Hinblick auf die vorliegende Vertragsverletzungsklage auszuüben.
- 55 Die Prüfung der von der Italienischen Republik vorgelegten Jahresberichte für 2005 bis 2007 hat jedoch gezeigt, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte in mehreren Gebieten und Ballungsräumen überschritten wurden. Auf der Grundlage dieser Berichte vertrat die Kommission die Ansicht, dass die Italienische Republik dadurch gegen die Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30 verstoßen habe, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden 24-Stunden- und/oder Jahresgrenzwerte in den Jahren 2006 und 2007 in 55 italienischen Gebieten und Ballungsräumen, die im Anhang des Mahnschreibens angegeben seien, überschritten worden seien.
- 56 Daraus folgt, dass sich der Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30 in jedem Fall über den Zeitraum von 2006 bis 2007 erstreckt und auf 55 italienische Gebiete und Ballungsräume bezieht.
- 57 Die vorliegende Vertragsverletzungsklage kann daher in den so abgesteckten Grenzen für zulässig erklärt werden. Für das Jahr 2005 und den Zeitraum nach 2007 ist sie dagegen als unzulässig abzuweisen.
- 58 Zur Begründetheit der Klage ist festzustellen, dass die Italienische Republik in ihren Erklärungen die Überschreitung der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte in den in Randnr. 56 des vorliegenden Urteils festgestellten Grenzen einräumt.
- 59 Die Italienische Republik fügt hinzu, dass diese Grenzwerte aus mindestens fünf Gründen – die in Randnr. 41 des vorliegenden Urteils genannt werden – nicht innerhalb der in der Richtlinie 1999/30 festgelegten Fristen hätten eingehalten werden können. Daher wäre die Gewährleistung dieser Grenzwerte mit drastischen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen sowie der Verletzung der Grundrechte und -freiheiten wie des freien Waren- und Personenverkehrs, der privatwirtschaftlichen Initiative und des Rechts der Bürger auf öffentliche Versorgungsleistungen verbunden gewesen.
- 60 Hierzu ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten die ursprünglich gesetzten Fristen einhalten müssen, sofern der Unionsgesetzgeber eine Richtlinie nicht zur Verlängerung der Umsetzungsfrist ändert.

- 61 Zudem behauptet die Italienische Republik nicht, sie habe namentlich um die Anwendung von Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 1999/30 ersucht, der den Fall betrifft, dass die für die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft geltenden Grenzwerte infolge von Naturereignissen überschritten werden, die gegenüber dem normalen, durch natürliche Quellen bedingten Hintergrundwert zu signifikant höheren Konzentrationen führen.
- 62 Das Verfahren nach Art. 258 AEUV beruht jedoch auf der objektiven Feststellung des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder einem sekundären Rechtsakt (vgl. Urteile vom 1. März 1983, Kommission/Belgien, 301/81, Slg. 1983, 467, Randnr. 8, und vom 4. März 2010, Kommission/Italien, C-297/08, Slg. 2010, I-1749, Randnr. 81).
- 63 Wenn, wie im vorliegenden Fall, eine solche Feststellung getroffen worden ist, ist es unerheblich, ob der betreffende Mitgliedstaat den Verstoß absichtlich oder fahrlässig begangen hat oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten des Mitgliedstaats beruht (Urteile vom 1. Oktober 1998, Kommission/Spanien, C-71/97, Slg. 1998, I-5991, Randnr. 15, und vom 4. März 2010, Kommission/Italien, Randnr. 82).
- 64 Ein Mitgliedstaat, der zeitweise auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt, die ihn an der Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen hindern, kann sich jedenfalls auf höhere Gewalt nur für den Zeitraum berufen, der zur Ausräumung dieser Schwierigkeiten erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2001, Kommission/Frankreich, C-1/00, Slg. 2001, I-9989, Randnr. 131).
- 65 Die von der Italienischen Republik vorgetragene Argumente sind vorliegend jedoch zu allgemein und ungenau, um einen Fall höherer Gewalt begründen zu können, der die Nichteinhaltung der für die PM₁₀-Konzentrationen geltenden Grenzwerte in den von der Kommission genannten 55 italienischen Gebieten und Ballungsräumen rechtfertigte.
- 66 Folglich ist der Klage in den in Randnr. 56 des vorliegenden Urteils genannten Grenzen stattzugeben.
- 67 Nach alledem ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30 verstoßen hat, dass sie für die Jahre 2006 und 2007 nicht sichergestellt hat, dass die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft in den im Mahnschreiben der Kommission vom 2. Februar 2009 genannten 55 italienischen Gebieten und Ballungsräumen die in dieser Bestimmung festgelegten Grenzwerte nicht überschritten.

Kosten

- 68 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 138 Abs. 3 Satz 1 der Verfahrensordnung trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.
- 69 Im vorliegenden Rechtsstreit ist zu berücksichtigen, dass die Rüge der Kommission, mit der ein Verstoß gegen die sich aus Art. 5 der Richtlinie 1999/30, jetzt Art. 13 der Richtlinie 2008/50, ergebenden Verpflichtungen im Jahr 2005 und in der Zeit nach 2007 geltend gemacht wird, für unzulässig erklärt worden ist.
- 70 Daher sind der Kommission und der Italienischen Republik jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft verstoßen, dass sie für die Jahre 2006 und 2007 nicht sichergestellt hat, dass die PM₁₀-Konzentrationen in der Luft in den im Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 2. Februar 2009 genannten 55 italienischen Gebieten und Ballungsräumen die in dieser Bestimmung festgelegten Grenzwerte nicht überschritten.**
- 2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**
- 3. Die Europäische Kommission und die Italienische Republik tragen jeweils ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften