



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union
PRESSEMITTEILUNG Nr. 136/20
Luxemburg, den 10. November 2020

Urteil in der Rechtssache C-644/18
Kommission / Italien

Italien hat gegen das Unionsrecht zur Luftqualität verstoßen

Die Grenzwerte für die Konzentrationen von PM₁₀-Partikeln wurden zwischen 2008 und 2017 systematisch und andauernd überschritten

Die Europäische Kommission leitete 2014 wegen systematischer und andauernder Überschreitung der in der Richtlinie „Luftqualität“¹ festgelegten Grenzwerte für die Konzentrationen von PM₁₀-Partikeln in einer Reihe von Gebieten in Italien gegen die Italienische Republik ein Vertragsverletzungsverfahren ein.

Zum einen habe die Italienische Republik seit 2008 in den betreffenden Gebieten die nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie „Luftqualität“ in Verbindung mit deren Anhang XI geltenden Tages- und Jahresgrenzwerte für die Konzentrationen von PM₁₀-Partikeln systematisch und andauernd überschritten. Zum anderen habe sie gegen ihre Verpflichtung nach Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang XV verstoßen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um in allen betreffenden Gebieten die Einhaltung der Grenzwerte für PM₁₀-Partikel zu gewährleisten.

Da die Kommission die im Vorverfahren von der Italienischen Republik hierzu abgegebenen Erläuterungen für unzureichend hielt, hat sie am 13. Oktober 2018 eine Vertragsverletzungsklage erhoben.

In dem am 10. November 2020 verkündeten Urteil hat der Gerichtshof – auf Antrag der Italienischen Republik in der Besetzung als Große Kammer – dieser Klage stattgegeben.

Als Erstes hält der Gerichtshof die Rüge eines systematischen und andauernden Verstoßes gegen Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie „Luftqualität“ in Verbindung mit deren Anhang XI in Anbetracht der von der Kommission für die verfahrensrelevanten Zeiträume und Gebiete vorgetragenen Gesichtspunkte für begründet. Er erinnert insoweit zunächst daran, dass die Überschreitung der Grenzwerte für PM₁₀-Partikel für sich genommen ausreicht, um einen Verstoß gegen die genannten Bestimmungen der Richtlinie „Luftqualität“ festzustellen. Im vorliegenden Fall **stellt der Gerichtshof fest, dass von 2008 bis einschließlich 2017 die Tages- und Jahresgrenzwerte für PM₁₀-Partikel in den betreffenden Gebieten mit großer Regelmäßigkeit überschritten wurden.** Die Tatsache, dass in bestimmten Jahren des geprüften Zeitraums die fraglichen Grenzwerte nicht überschritten wurden, steht bei einer solchen Sachlage der Feststellung eines systematischen und andauernden Verstoßes gegen die fraglichen Bestimmungen nicht entgegen. Wie nämlich bereits aus der Definition von „Grenzwert“ in der Richtlinie „Luftqualität“ hervorgeht, muss dieser, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, innerhalb eines bestimmten Zeitraums erreicht werden und darf danach nicht überschritten werden. Außerdem ist es, sobald dies – wie hier – feststeht, unerheblich, ob der Mitgliedstaat, dem diese Vertragsverletzung zuzurechnen ist, sie mit Absicht oder fahrlässig begangen hat oder ob sie auf aufgetretenen technischen oder strukturellen Schwierigkeiten beruht, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass außergewöhnliche Umstände vorliegen, deren Folgen sich trotz Anwendung aller gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermeiden lassen. Da die Italienische Republik im vorliegenden Fall diesen Beweis nicht erbracht

¹ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. 2008, L 152, S. 1).

hat, hat sie sich vergeblich auf die Vielfalt der Luftverschmutzungsquellen berufen, um geltend zu machen, dass einige von ihnen nicht ihr zuzurechnen seien, wie beispielsweise diejenigen, die von den europäischen Politiken bestimmter Bereiche beeinflusst würden, oder auf topographische und klimatische Besonderheiten bestimmter der betroffenen Gebiete. Schließlich ist auch der von der Italienischen Republik geltend gemachte Umstand irrelevant, dass die von der Rüge der Kommission betroffenen Gebiete im Vergleich zum gesamten Hoheitsgebiet einen begrenzten Umfang hätten. Insoweit genügt die Überschreitung der Grenzwerte für PM₁₀-Partikel, und sei es auch nur in einem einzigen Gebiet, für sich allein, um einen Verstoß gegen die genannten Bestimmungen der Richtlinie „Luftqualität“ festzustellen.

Als Zweites hält der Gerichtshof die Rüge des fehlenden Erlasses geeigneter Maßnahmen, um gemäß den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie „Luftqualität“ allein und in Verbindung mit deren Anhang XV Abschnitt A die Einhaltung der Grenzwerte für PM₁₀-Partikel zu gewährleisten, ebenfalls für begründet. Er weist hierzu darauf hin, dass nach diesen Bestimmungen bei Überschreitung dieser Grenzwerte nach dem Verstreichen der Frist für ihre Einhaltung der betreffende Mitgliedstaat einen Luftqualitätsplan erstellen muss, der den Anforderungen der Richtlinie genügt, insbesondere der Anforderung, geeignete Maßnahmen vorzusehen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung dieser Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden kann. Zwar reicht eine solche Überschreitung für sich allein nicht für die Feststellung aus, dass gegen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den genannten Bestimmungen der Richtlinie „Luftqualität“ verstoßen worden ist, und verfügen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen über einen gewissen Handlungsspielraum, doch müssen diese Maßnahmen es jedenfalls ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird.

Im vorliegenden Fall **stellt der Gerichtshof allerdings fest, dass die Italienische Republik offenkundig nicht rechtzeitig die somit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat.** Er stützt seine Feststellung auf die Angaben in den Akten, woraus sich insbesondere ergibt, dass die Überschreitung der Tages- und Jahreshrenzwerte für PM₁₀-Partikel in den betreffenden Gebieten mindestens acht Jahre lang systematisch und andauernd bestanden hat, dass trotz des in der Italienischen Republik laufenden Prozesses zur Erreichung der Grenzwerte die in den dem Gerichtshof vorgelegten Luftqualitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere diejenigen, die speziell im Hinblick auf die wichtigsten Verschmutzungsfaktoren zu strukturellen Veränderungen führen sollen, zumeist erst kürzlich vorgesehen worden sind, und dass mehrere dieser Pläne eine Verwirklichungsdauer für die Luftqualitätsziele vorsehen, die sich über mehrere Jahre, zuweilen sogar auf zwei Jahrzehnte nach Inkrafttreten der Grenzwerte erstrecken kann. Diese Sachlage belegt aus sich selbst heraus, dass die Italienische Republik keine geeigneten und wirksamen Maßnahmen durchgeführt hat, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte für PM₁₀-Partikel so kurz wie möglich gehalten werden kann. Während die Italienische Republik der Ansicht ist, dass es insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Subsidiarität und des Ausgleichs zwischen öffentlichen und privaten Interessen unerlässlich sei, über lange Fristen zu verfügen, damit die in den verschiedenen Luftqualitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen ihre Wirkungen entfalten könnten, stellt der Gerichtshof demgegenüber fest, dass diesem Ansatz sowohl die in der Richtlinie „Luftqualität“ für die Erfüllung der in ihr vorgesehenen Pflichten genannten Zeitvorgaben als auch die Bedeutung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt entgegenstehen. Der Gerichtshof erkennt zwar an, dass Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie „Luftqualität“ nicht verlangen kann, dass die von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahmen die sofortige Einhaltung dieser Grenzwerte gewährleisten, damit sie als geeignet angesehen werden können, doch hebt er hervor, dass der Ansatz der Italienischen Republik darauf hinauslaufen würde, eine generelle Verlängerung – gegebenenfalls auf unbestimmte Zeit – der Frist für die Einhaltung dieser Werte zuzulassen, obgleich sie gerade zur Erreichung dieser Ziele festgelegt worden sind.

HINWEIS: Eine Vertragsverletzungsklage, die sich gegen einen Mitgliedstaat richtet, der gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen hat, kann von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden. Stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, hat der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil unverzüglich nachzukommen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachgekommen ist, kann sie erneut klagen und finanzielle Sanktionen beantragen. Hat ein Mitgliedstaat der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitgeteilt, kann der Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission jedoch bereits mit dem ersten Urteil Sanktionen verhängen.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

*Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*