Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 17. November 2022 [1]

Rechtssache C-174/21

Europäische Kommission
gegen

Republik Bulgarien

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Maßnahmen, die sich aus dem Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267) ergeben – Richtlinie 2008/50/EG – Qualität der Umgebungsluft – Grenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit – Feinstaub (PM_{10}) – Überschreitung – Zulässigkeit der Klage – Aufforderung zur Stellungnahme – Darlegung des Verstoßes – Luftqualitätspläne – Anforderungen – Zwangsgeld – Pauschalbetrag“

I. Einleitung

1. Die Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft [2] legt Grenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe in der Umgebungsluft fest und verlangt, dass die Mitgliedstaaten bei einer Überschreitung Luftqualitätspläne erstellen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten.

2. Mit dem Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), hat der Gerichtshof festgestellt, dass in allen Gebieten und Agglomerationen Bulgariens systematisch und fortdauernd die Grenzwerte für Feinstaub (PM_{10}, d. h. Partikel bis zu einer Größe von 10 µm) verletzt wurden und die zuständigen Stellen auch keine ausreichenden Luftqualitätspläne erstellt hatten, um diesen Verstoß zu beenden.

3. Im vorliegenden Verfahren begehrt die Kommission die Feststellung, dass Bulgarien das Urteil nicht umgesetzt habe. Sie beantragt die Festlegung eines Pauschalbetrags sowie eines täglichen Zwangsgelds bis zur vollständigen Umsetzung.

4. Die Rechtssache wirft neue Fragen zur Zulässigkeit einer solchen Klage auf, da die Kommission in ihrer Aufforderung zur Stellungnahme keine Überschreitung der Grenzwerte seit dem genannten Urteil beanstandete. Darüber hinaus ist zu klären, inwieweit die Kommission

[1] Originalsprache: Deutsch.

[2] 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).

unabhängig vom Vorwurf einer Überschreitung von Grenzwerten seit dem Urteil die Qualität der Luftqualitätspläne Bulgariens rügen kann und anhand welcher Maßstäbe eine solche Rüge in einem Verfahren nach Art. 260 AEUV zu beurteilen ist.

II. Rechtlicher Rahmen

5. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einhaltung verschiedener Luftqualitätsgrenzwerte:

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

…“

6. Nach Anhang XI der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft darf der 24-Stunden-Grenzwert von 50 µg/m³ PM_{10} für den Schutz der menschlichen Gesundheit nicht öfter als 35-mal im Jahr überschritten werden. Der Jahresgrenzwert wurde auf 40 µg/m³ PM_{10} festgelegt. Diese Luftqualitätsgrenzwerte gelten in Bulgarien aufgrund der Richtlinie 99/30[3] seit dem Beitritt dieses Mitgliedstaats zur Union zum 1. Januar 2007.[4]

7. Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft sieht vor, dass bei der Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen Luftqualitätspläne erstellt werden müssen, um die Werte einzuhalten:

„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. …

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen …

…“

8. Gemäß Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft müssen die Mitgliedstaaten der Kommission spätestens neun Monate nach Ablauf jedes Jahres Informationen zur Beurteilung der Einhaltung der Grenzwerte übermitteln.

[3] Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. 1999, L 163, S. 41).

[4] Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 75).

III. Das Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267)

9. In dem Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), hat der Gerichtshof festgestellt, dass Bulgarien

– in Bezug auf die systematische und von 2007 bis einschließlich 2014 andauernde Nichteinhaltung sowohl der Tages- als auch der Jahresgrenzwerte für PM_{10}-Konzentrationen in den Gebieten und Ballungsräumen BG0001 Ballungsraum Sofia, BG0002 Ballungsraum Plovdiv, BG0004 Nordbulgarien, BG0005 Südwestbulgarien und BG0006 Südostbulgarien,

– in Bezug auf die systematische und von 2007 bis einschließlich 2014 andauernde Nichteinhaltung des Tagesgrenzwerts für PM_{10}-Konzentrationen im Gebiet BG0003 Ballungsraum Varna und die Nichteinhaltung des Jahresgrenzwerts in den Jahren 2007, 2008 und 2010 bis einschließlich 2014 im Gebiet BG0003 Ballungsraum Varna,

gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang XI der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft verstoßen hat, und

– für den Zeitraum vom 11. Juni 2010 bis einschließlich 2014 im Hinblick darauf, dass die Überschreitungen sowohl der Tages- als auch der Jahresgrenzwerte für PM_{10} -Konzentrationen in allen oben genannten Gebieten und Ballungsräumen fortbestanden, seinen Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie und insbesondere der Verpflichtung, den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten, nicht nachgekommen ist.

IV. Verfahren und Anträge

10. Nach dem Urteil vom 5. April 2017 übermittelte Bulgarien auf Anfrage der Kommission mehrfach Informationen zur Umsetzung des Urteils.

11. Bulgarien teilte der Kommission auch weiterhin die Messwerte für die Belastung durch PM_{10} mit. Nach Angaben der Kommission in der mündlichen Verhandlung teilte dieser Mitgliedstaat insbesondere im September 2018 die Werte für das Jahr 2017 mit, die allerdings noch korrigiert werden mussten. Diese Korrekturen wurden nach der Kommission am 6. November 2018 übermittelt.

12. Gleichwohl forderte die Kommission Bulgarien am 9. November 2018 förmlich gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV zur Stellungnahme auf und setzte eine Frist bis zum 9. Januar 2019, um die Antwort zu übermitteln. Diese Frist hat die Kommission auf Antrag Bulgariens bis zum 9. Februar 2019 verlängert.

13. In diesem Aufforderungsschreiben stellte die Kommission fest, dass die Überschreitung der Grenzwerte in den Jahren 2015 und 2016 fortdauerte.

14. Außerdem beanstandete die Kommission, dass Bulgarien keine neuen Luftqualitätspläne vorgelegt habe, um die Luftqualität zu verbessern. Es seien zwar gesamtstaatliche Maßnahmen angekündigt worden, aber fast alle seien noch nicht umgesetzt worden. Weder der Umsetzungsfortschritt noch der Zeitplan für die weitere Umsetzung seien mitgeteilt worden.

Auch würden Angaben zur erwarteten Verbesserung der Luftqualität fehlen und die Maßnahmen selbst seien oft unklar. Schließlich sei bei verschiedenen Maßnahmen vermerkt, (finanzielle) Mittel (zur Umsetzung) seien notwendig.

15. In seiner Antwort, die bei der Kommission am 18. Januar 2019 einging, teilte Bulgarien mit, dass auch im Jahr 2017 die Grenzwerte überschritten wurden, legte allerdings dar, dass sich die Lage verbessere, weil das Maß der Überschreitung abnehme.

16. Im Hinblick auf die Luftqualitätspläne erinnerte Bulgarien daran, dass es 2017 und 2018 Programme für insgesamt 19 Städte übermittelt habe. Weitere landesweite Maßnahmen seien in Vorbereitung.

17. Die Europäische Kommission reichte dennoch am 21. März 2021 die vorliegende Klage ein und beantragt,

– festzustellen, dass die Republik Bulgarien dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV hinsichtlich der Gebiete und Ballungsräume BG0001 Sofia, BG0002 Plovdiv, BG0004 Nordbulgarien, BG0005 Südwestbulgarien und BG0006 Südostbulgarien verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), ergeben;

– die Republik Bulgarien zu verurteilen, einen Pauschalbetrag in Höhe von täglich 3 156 Euro, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), bis zum Zeitpunkt der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache, oder, falls dem Urteil früher nachgekommen wird, bis zum 31. Dezember des letzten Jahres, in dem ihm nicht entsprochen worden ist, jedenfalls aber nicht weniger als den Mindestpauschalbetrag von 653 000 Euro an die Kommission zu zahlen;

– die Republik Bulgarien zu verurteilen, ein Zwangsgeld in Höhe von täglich 5 677,20 Euro für jedes einzelne Luftqualitätsgebiet, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache bis zu dem Jahr der vollständigen Durchführung des Urteils vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), an die Kommission zu zahlen;

– die Republik Bulgarien zur Tragung der Kosten im Zusammenhang mit dem Verfahren zu verurteilen.

18. Die Republik Bulgarien beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

19. Polen unterstützt die Anträge Bulgariens.

20. Die Beteiligten haben sich schriftlich und – mit Ausnahme Polens – in der Verhandlung vom 21. September 2022 mündlich geäußert.

V. Rechtliche Würdigung

21. Stellt der Gerichtshof in einem Urteil fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine unionsrechtliche Verpflichtung verstoßen hat, so hat dieser Staat gemäß Art. 260 Abs. 1 AEUV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus diesem Urteil ergeben. Obwohl diese Bestimmung die Frist, innerhalb derer die Durchführung eines Urteils erfolgen muss, nicht präzisiert, verlangt das Interesse an einer sofortigen und einheitlichen Anwendung des Unionsrechts, dass diese Durchführung sofort in Angriff genommen werden und innerhalb kürzest möglicher Frist abgeschlossen sein muss. [5]

22. Ist die Kommission der Ansicht, dass der betreffende Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen nicht getroffen hat, kann sie den Gerichtshof gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

23. Im vorliegenden Verfahren beantragt die Kommission die Feststellung, dass Bulgarien das Urteil vom 5. April 2017 nicht vollständig umgesetzt hat sowie die Festsetzung eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgelds bis zur vollständigen Umsetzung des Urteils. Ihr Antrag erstreckt sich jedoch nicht auf den von dem genannten Urteil erfassten Ballungsraum BG03 Varna, da Bulgarien mitgeteilt hat, die streitgegenständlichen Grenzwerte für PM_{10} würden dort eingehalten.

24. Nachfolgend ist zunächst die Zulässigkeit dieser Klage zu untersuchen, anschließend ihre Begründetheit und schließlich die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe ein Pauschalbetrag und/oder ein Zwangsgeld zu verhängen sind.

A. Zulässigkeit der Klage

25. Bulgarien hält die Klage wegen eines mangelhaften Vorverfahrens für unzulässig.

26. Nach Art. 260 Abs. 2 AEUV muss die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung geben, bevor sie den Gerichtshof wegen der mangelnden Umsetzung eines Urteils anruft. Dieser Verfahrensschritt ist nach der Ansicht Bulgariens mit einem Fehler behaftet, denn die Kommission rüge die unzureichende Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017, also eine Verletzung von Art. 260 AEUV, habe sich aber in ihrer Aufforderung zur Stellungnahme nur auf die Überschreitung von Grenzwerten in den Jahren 2015 und 2016 bezogen.

27. Mit diesem Vorbringen beruft sich Bulgarien darauf, dass die Kommission den Mitgliedstaat erst nach einer Verletzung des Unionsrechts zur Stellungnahme gemäß Art. 258 AEUV auffordern kann. Das heißt, dass die Verpflichtung, deren Verletzung sie beanstandet, bereits entstanden sein muss. [6]

28. Entgegen der Auffassung Bulgariens ist das hier jedoch der Fall.

[5] Urteil vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 123).

[6] Beschluss vom 13. September 2000, Kommission/Niederlande (C-341/97, EU:C:2000:434, Rn. 18), und Urteile vom 15. Februar 2001, Kommission/Frankreich (C-230/99, EU:C:2001:100, Rn. 32), vom 27. Oktober 2005, Kommission/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, Rn. 7), und vom 5. Dezember 2019, Kommission/Spanien (Abfallbewirtschaftungspläne) (C-642/18, EU:C:2019:1051, Rn. 17 und 18).

29. Denn es steht fest, dass Bulgarien bei der Aufforderung zur Stellungnahme am 9. November 2018 bereits verpflichtet war, das Urteil vom 5. April 2017 umzusetzen. Die Kommission konnte sich daher im Aufforderungsschreiben auf eine Verletzung dieser Verpflichtung berufen.

30. Das Vorbringen Bulgariens zeigt allerdings einen anderen Mangel auf. Die Kommission macht nämlich im Aufforderungsschreiben vom 9. November 2018 nicht geltend, dass Bulgarien die im Urteil vom 5. April 2017 beanstandete Überschreitung der Grenzwerte seit diesem Urteil nicht beendet habe (dazu unter 1). Der Vorwurf, Bulgarien habe seit dem Urteil die Luftqualitätspläne nicht ausreichend verbessert, ist dagegen durchaus im Aufforderungsschreiben enthalten (dazu unter 2).

1. Grenzwerte

31. Mit dem ersten Klagegrund beanstandet die Kommission, dass in Bulgarien seit dem Urteil vom 5. April 2017 weiterhin die Grenzwerte für Feinstaub (PM_{10}) gemäß Art. 13 und Anhang XI der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft überschritten wurden, obwohl das Urteil vom 5. April 2017 eine systematische und fortdauernde Verletzung dieser Grenzwerte festgestellt hatte.

32. Die Kommission behauptete jedoch in dem Aufforderungsschreiben vom 9. November 2018 nicht ausdrücklich, dass seit dem Urteil vom 5. April 2017 die Grenzwerte überschritten wurden. Sie beschränkte sich vielmehr darauf, die Überschreitungen in den Jahren 2015 und 2016 zu erörtern.

33. Diese Überschreitungen betreffen einen Zeitraum, der noch nicht durch das Urteil vom 5. April 2017 erfasst wird. Sie belegen zwar, dass der Verstoß gegen die Grenzwerte und damit gegen das Unionsrecht weiter andauerte. Die Überschreitung der Grenzwerte in den Jahren 2015 und 2016 bedeutet allerdings nicht ohne Weiteres, dass Bulgarien das Urteil vom 5. April 2017 nicht umgesetzt hat. Die Umsetzungspflicht nach Art. 260 Abs. 1 AEUV entsteht nämlich erst mit dem Urteil und bezieht sich auf den Zeitraum danach.

34. Auch die Natur des streitigen Verstoßes, die systematische und fortdauernde Überschreitung der Grenzwerte, ändert nichts daran, dass die Kommission eine Verletzung der Grenzwerte nach dem Urteil vom 5. April 2017 geltend machen musste. Die Überschreitung in den Jahren 2015 und 2016 zeigt zwar, dass dieser Verstoß im Anschluss an den Zeitraum bis 2014 anhielt, der Gegenstand des Urteils war. Aber diese Überschreitung als solche verletzte noch nicht die Verpflichtung, das Urteil umzusetzen.

35. In einem Verfahren nach Art. 258 AEUV läge in diesem Versäumnis ein schwerwiegender Verfahrensfehler, denn in diesem Verfahren bezeichnet das Aufforderungsschreiben erstmals den Rahmen der Verletzung des Unionsrechts, über den die Kommission und der Mitgliedstaat streiten, also den Streitgegenstand.[7] Wenn die Kommission den Verstoß im Aufforderungsschreiben nicht ausdrücklich benennt, kann das Schreiben diese Funktion nicht erfüllen.

[7] Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Wald von Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 64).

36. Es trifft zu, dass sich das Verfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV von dem Verfahren nach Art. 258 unterscheidet, da das erste Urteil des Gerichtshofs den Streitgegenstand festlegt.[8] Diese Festlegung ist ihrer Natur nach deutlich genauer als die Festlegung durch das Aufforderungsschreiben nach Art. 258, denn das Urteil beruht auf den weiteren Präzisierungen, die aus dem Vorverfahren und dem gerichtlichen Verfahren resultieren. Daher ist die Notwendigkeit, den Streitgegenstand im Aufforderungsschreiben gemäß Art. 260 Abs. 2 zu präzisieren, von geringerer Bedeutung.

37. Andererseits sind die möglichen Rechtsfolgen eines Verfahrens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV deutlich gewichtiger als die Rechtsfolgen eines Verfahrens nach Art. 258, denn nach Art. 260 kann der Gerichtshof einen Pauschalbetrag und ein Zwangsgeld verhängen. Daher verlangen die Rechtssicherheit und die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaats besondere Sorgfalt der Kommission bei der Darlegung des Streitgegenstands.

38. Zwar hat Bulgarien erkannt, dass die Kommission die unzureichende Beachtung der Grenzwerte seit dem Urteil vom 5. April 2017 beanstandet. Das zeigt sich insbesondere daran, dass Bulgarien in seiner Antwort auf die Messwerte im Jahr 2017 eingeht, also auch auf die Zeit nach dem streitgegenständlichen Urteil. Bulgarien wurde somit nicht daran gehindert, sich zu verteidigen.

39. Ein Mangel, der dem Aufforderungsschreiben der Kommission anhaftet, kann jedoch nicht nachträglich durch den Mitgliedstaat geheilt werden. Das würde darauf hinauslaufen, dass nicht die Kommission, sondern der Mitgliedstaat den Streitgegenstand festlegt.

40. Daher hätte nur die Kommission ihr Versäumnis durch ein ergänzendes Aufforderungsschreiben korrigieren können. Das wäre relativ problemlos möglich gewesen, da Bulgarien mittlerweile die nötigen Informationen zum Jahr 2017 mitgeteilt hatte und zwischen dieser Antwort sowie der Klageerhebung nochmals mehr als zwei Jahre vergangen sind. In dieser Zeit hätte die Kommission lediglich ein ergänzendes Aufforderungsschreiben übermitteln müssen, um den Streitgegenstand zu präzisieren.

41. In der mündlichen Verhandlung berief sich die Kommission darauf, dass Bulgarien die Messwerte für das Jahr 2017 verspätet übermittelt hätte. Sie waren nämlich erst nach den am 6. November 2018 eingegangenen Korrekturen vollständig.

42. Der Umstand, dass Bulgarien diese Korrekturen nicht bereits vor Ablauf der Frist zur Übermittlung der Messwerte Ende September 2018 vorgenommen hat, ist möglicherweise als Verletzung von Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft anzusehen. Gleichwohl verfügte die Kommission bei der Aufforderung zur Stellungnahme bereits über die Zahlen für das Jahr 2017 und hätte diese zum Gegenstand dieser Aufforderung machen können. Dagegen machte sie in der Aufforderung keine Versäumnisse Bulgariens bei der Übermittlung der Werte für das Jahr 2017 geltend.

43. Die Kommission versuchte im Übrigen auch nicht auf andere Weise, eine Überschreitung der Grenzwerte seit dem Urteil vom 5. April 2017 darzulegen. So hätte sie z. B. aus der Überschreitung der Grenzwerte in den Jahren 2015 und 2016 in Verbindung mit dem Fehlen ausreichender Luftqualitätspläne, was sie mit dem zweiten Klagegrund geltend macht, schließen können, dass die Grenzwerte wahrscheinlich auch im Jahr 2017 überschritten würden. Es erschiene auch nicht

[8] Urteile vom 2. Dezember 2014, Kommission/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, Rn. 32), und vom 4. Juli 2018, Kommission/Slowakei (C-626/16, EU:C:2018:525, Rn. 35).

ausgeschlossen, dass die Kommission die Veröffentlichung von Luftqualitätsdaten durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 26 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft selbst beobachtet und daraus Schlussfolgerungen auf die Einhaltung der Grenzwerte zieht, ohne die offizielle Übermittlung der Zahlen abzuwarten.

44. Somit fehlte es in dem Aufforderungsschreiben im Hinblick auf die Überschreitung der Grenzwerte trotz der offensichtlichen Absichten der Kommission an einem entscheidenden Element für ein Vorverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, nämlich der Aussage, dass die Grenzwerte nach Auffassung der Kommission tatsächlich seit dem Urteil vom 5. April 2017 überschritten wurden.

45. Dieser Klagegrund ist daher aufgrund eines mangelhaften Vorverfahrens unzulässig.

2. Luftqualitätspläne

46. Mit dem zweiten Klagegrund beanstandet die Kommission, dass Bulgarien auch nach dem Urteil vom 5. April 2017 weiterhin seiner Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nicht nachgekommen sei. Bulgarien habe nicht für die Erstellung von Luftqualitätsplänen gesorgt, die geeignete Maßnahmen vorsehen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.

47. Bulgarien vertritt hingegen die Auffassung, das Versäumnis der Kommission, in der Aufforderung zur Stellungnahme eine Überschreitung der Grenzwerte seit dem Urteil vom 5. April 2017 beanstandet zu haben, führe auch zur Unzulässigkeit dieses Klagegrundes.

48. Anders als bei der Überschreitung der Grenzwerte bemängelte die Kommission jedoch im zweiten Absatz des Abschnitts 3 des Aufforderungsschreibens vom 9. November 2018 ausdrücklich, dass Bulgarien bis zu diesem Zeitpunkt keine ausreichenden neuen Pläne gemäß Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft vorgelegt habe, die eine erhebliche Verbesserung der Politik zur Minderung und zum Management der Luftverschmutzung durch PM_{10} aufweisen würden.[9] Den nächsten Absatz leitete die Kommission damit ein, dass Bulgarien bislang, d. h. in dem Zeitraum zwischen dem Urteil vom 5. April 2017 und der Aufforderung zur Stellungnahme, sehr wenige neue Maßnahmen vorgestellt und diese fast alle noch nicht umgesetzt habe. Dabei bezog sich die Kommission insbesondere auf die Annahme des nationalen Luftqualitätsprogramms und Änderungen der Gesetzes über saubere Luft, die noch nicht erfolgt waren.[10] Sie stützte sich auf Mitteilungen Bulgariens vom 5. Juni 2017, vom 8. März 2018 und vom 27. Juli 2018.

49. Die Kommission hat somit in der Aufforderung zur Stellungnahme vom 9. November 2018 unzweideutig beanstandet, dass der geltend gemachte Verstoß gegen die Verpflichtung zur Erstellung von Luftqualitätsplänen den Zeitraum seit dem Urteil vom 5. April 2017 betrifft.

[9] S. 6 der Aufforderungen zur Stellungnahme: „До момента обаче на Комисията не са представени нови планове по член 23 от Директива 2008/50/ЕО, които да показват значително подобрение на общата политика за намаляване и управление на замърсяването на въздуха с $ПЧ_{10}$."

[10] S. 6 der Aufforderungen zur Stellungnahme: „Комисията отбелязва, че до момента, след решението по дело C-488/15, са представени много малко нови мерки (които не са представени и оценени по време на процедурата по член 258 от ДФЕС) и почти всички все още не са изпълнени (приемане на Национална програма за качеството на въздуха, промени в Закона за чистотата на атмосферния въздух)."

50. Zwar stützt sich die Kommission im Aufforderungsschreiben zum Beweis dieser Beanstandung u. a. auf ein nur sehr begrenzt taugliches Beweismittel, nämlich die Überschreitung der Grenzwerte in den Jahren 2015 und 2016.

51. Wenn die Grenzwerte seit dem Urteil vom 5. April 2017 nicht mehr überschritten worden wären, wäre nämlich auch die Verpflichtung zur Erstellung von Luftqualitätsplänen entfallen. Denn nach Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft ist eine Überschreitung der Grenzwerte die Voraussetzung dafür, dass die Verpflichtung zur Erstellung von Luftqualitätsplänen überhaupt entsteht.

52. Die Überschreitungen der Jahre 2015 und 2016 sind aber höchstens sehr schwache Indizien, dass nach dem Urteil vom 5. April 2017 keine ausreichenden Luftqualitätspläne angewandt wurden. Sie reichen für sich genommen nicht aus, um den Fortbestand der Verpflichtung zur Aufstellung von Luftqualitätsplänen nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft und die Verletzung dieser Pflicht zu beweisen.

53. Ob sich die Kommission auf taugliche Beweismittel für den geltend gemachten Verstoß beruft, ist allerdings – im Gegensatz zu der hier vorliegenden hinreichenden Bezeichnung des beanstandeten Verstoßes – keine Frage der Zulässigkeit, sondern eine Frage der Begründetheit einer Klage.

54. Insbesondere gibt es keinen Anlass, zu verlangen, dass eine Aufforderung zur Stellungnahme nach Art. 260 Abs. 2 AEUV die notwendigen Beweise bereits umfassend und erschöpfend aufführt. Vielmehr ist es ständige Rechtsprechung zum ersten Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, dass an die Genauigkeit des Aufforderungsschreibens, das zwangsläufig nur in einer ersten knappen Zusammenfassung der Vorwürfe bestehen kann, keine so strengen Anforderungen gestellt werden können, wie an den zweiten Schritt des Vorverfahrens, die mit Gründen versehene Stellungnahme. [11]

55. Das gilt umso mehr für das Verfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV. Denn für dieses Verfahren haben die Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Lissabon das Erfordernis einer mit Gründen versehenen Stellungnahme abgeschafft, um es zu vereinfachen. [12] Höhere Anforderungen an den Nachweis eines Verstoßes im Aufforderungsschreiben wären mit einer solchen Vereinfachung aber unvereinbar.

56. Im Übrigen ändert die Vorlage neuer Beweismittel, mit denen die Kommission die in ihrer im Vorverfahren angeführten Rügen veranschaulicht, den Gegenstand des Rechtsstreits nicht. [13] Vielmehr hat der Gerichtshof in Verfahren nach Art. 258 AEUV entschieden, dass der Gegenstand einer Klage wegen einer mutmaßlich anhaltenden Vertragsverletzung auch auf Tatsachen erstreckt werden kann, die nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingetreten sind, sofern sie von derselben Art sind wie die in dieser Stellungnahme erwähnten und ein und demselben Verhalten zuzurechnen sind. [14]

[11] Urteile vom 28. März 1985, Kommission/Italien (274/83, EU:C:1985:148, Rn. 21), vom 8. April 2008, Kommission/Italien (C-337/05, EU:C:2008:203, Rn. 23), und vom 26. April 2018, Kommission/Bulgarien (C-97/17, EU:C:2018:285, Rn. 19).

[12] Siehe dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Slowakei (C-626/16, EU:C:2018:4, Nrn. 39 bis 46).

[13] In diesem Sinne Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 38).

[14] Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 43), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 66), vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO_2) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 55), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 61).

57. Das sollte schon deshalb entsprechend im Rahmen von Art. 260 Abs. 2 AEUV gelten, weil die Kommission in diesem Verfahren in der Regel nicht nur den Verstoß zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich zum Ablauf der Frist des Aufforderungsschreibens, beweisen muss. Vielmehr setzt die Verhängung eines Zwangsgelds voraus, dass die Kommission auch die Fortdauer des Verstoßes bis zum Urteil des Gerichtshofs nachweist.[15] Die Beweise dafür können aber zum Zeitpunkt der Aufforderung noch nicht existieren.

58. Daher können die Kommission und der Mitgliedstaat nach Art. 128 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs neue Beweise – im vorliegenden Fall etwa die Nachweise der Überschreitung der Grenzwerte in den Jahren 2017 bis 2020 – in jedem Fall in der Klageschrift und der Klagebeantwortung und bei einer Begründung der Verspätung auch in der Erwiderung und der Gegenerwiderung sowie ausnahmsweise auch nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens vorlegen.[16] Die Kommission muss lediglich gewährleisten, dass Beweise, die sie nach dem Aufforderungsschreiben vorlegt, den Streitgegenstand nicht erweitern.

59. Der Gegenstand des zweiten Klagegrundes ergibt sich jedoch hinreichend genau bereits aus dem Aufforderungsschreiben: Die Kommission wirft Bulgarien vor, seit dem Urteil vom 5. April 2017 der Verpflichtung des Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nicht nachgekommen zu sein, für die Erstellung von Luftqualitätsplänen zu sorgen, die geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Neue Beweise, die die Existenz dieser Verpflichtung belegen oder Zweifel an der Qualität dieser Pläne begründen, erweitern den Streitgegenstand nicht.

60. Im Übrigen hat die Kommission bereits im Aufforderungsschreiben neben den Überschreitungen der Jahre 2015 und 2016 auch andere Beweismittel herangezogen, nämlich insbesondere die Angaben Bulgariens darüber, dass die mitgeteilten Maßnahmen überwiegend noch nicht verabschiedet worden seien, und den – nach Meinung der Kommission unzureichenden – Umfang der bereits verabschiedeten Maßnahmen.

61. Wenn dieses Vorbringen zutrifft, könnte es in Verbindung mit dem feststellbaren Trend der Jahre 2015 und 2016 beweisen, dass Bulgarien weiterhin Luftqualitätspläne erstellen musste und dass die bulgarischen Luftqualitätspläne nicht den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft genügten. Ungewissheit darüber, ob die Grenzwerte weiterhin überschritten werden, sollte dagegen nicht ausreichen, um dieses Vorbringen zu widerlegen. Andernfalls wäre es praktisch unmöglich, derartige Verpflichtungen durchzusetzen, weil weder die Kommission zum Zeitpunkt einer Aufforderung zur Stellungnahme noch der Gerichtshof bei seinem Urteil[17] über tagesaktuelle Messwerte verfügen. Sie müssen sich vielmehr immer auf Werte aus der Vergangenheit beziehen. Im Übrigen könnten die Mitgliedstaaten die Durchsetzung ihrer Verpflichtungen nach Art. 23 schon dadurch untergraben, dass sie die Beprobung der Luftqualität einstellen oder die Übermittlung von Messwerten verzögern, falls diese Messwerte eine unabdingbare Voraussetzung für die Feststellung der Verpflichtung wären.

[15] Vgl. Urteile vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 27), vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland (C-369/07, EU:C:2009:428, Rn. 59), vom 17. November 2011, Kommission/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, Rn. 42), vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 96), und vom 28. November 2013, Kommission/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, Rn. 43).

[16] Vgl. Urteile vom 10. November 2016, Kommission/Griechenland (C-504/14, EU:C:2016:847, Rn. 20 bis 26), und vom 14. November 2018, Kommission/Griechenland (C-93/17, EU:C:2018:903, Rn. 37).

[17] Vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013, Kommission/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, Rn. 65 und 74).

62. Somit hat die Kommission den geltend gemachten Verstoß im Aufforderungsschreiben vom 9. November 2018 ausreichend dargelegt.

3. Zwischenergebnis

63. Folglich ist die Klage zulässig, soweit die Kommission geltend macht, Bulgarien sei seinen Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft, für die Erstellung von Luftqualitätsplänen zu sorgen, die Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann, immer noch nicht nachgekommen. Das Vorbringen zum Klagegrund der Überschreitung der Grenzwerte ist dagegen unzulässig.

B. Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017

64. Nach den Ausführungen zur Zulässigkeit beschränkt sich der Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits darauf, ob Bulgarien seit dem Urteil vom 5. April 2017 seinen Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nachgekommen ist.

65. Wenn in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, sorgen die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, die geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.

66. Maßgebender Zeitpunkt für die Beurteilung des Vorliegens einer Vertragsverletzung nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ist der Ablauf der Frist, die in der nach dieser Bestimmung versandten Aufforderung zur Stellungnahme gesetzt wurde.[18] Im vorliegenden Fall endete diese Frist am 9. Februar 2019 (dazu unter 1).

67. Für die Prüfung der Verhängung eines Pauschalbetrags und/oder eines Zwangsgelds gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV ist darüber hinaus die Situation zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichtshofs im vorliegenden Verfahren maßgeblich. Insbesondere ein Zwangsgeld ist nur insoweit gerechtfertigt, als die Vertragsverletzung, die sich aus der Nichtdurchführung des früheren Urteils des Gerichtshofs ergibt, heute noch fortdauert (dazu unter 2).[19]

1. Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017 bei Fristablauf

68. Am 9. Februar 2019 war Bulgarien seiner im Urteil vom 5. April 2017 festgestellten Verpflichtung noch nicht nachgekommen, gemäß Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft für die Erstellung von Luftqualitätsplänen zu sorgen, die Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich bleibt.

[18] Urteile vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 67), und vom 22. Februar 2018, Kommission/Griechenland (C-328/16, EU:C:2018:98, Rn. 49).

[19] Urteile vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 27), vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland (C-369/07, EU:C:2009:428, Rn. 59), vom 17. November 2011, Kommission/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, Rn. 42), vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 96), und vom 28. November 2013, Kommission/Luxemburg (C-576/11, EU:C:2013:773, Rn. 43).

a) Fortbestand der Verpflichtung aus Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft

69. Da die Kommission im Aufforderungsschreiben keine Überschreitungen seit dem Urteil vom 5. April 2017 erwähnt hatte, könnte man daran zweifeln, ob die Verpflichtung aus Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft am 9. Februar 2019 weiter bestand. Unabhängig von den indirekten Anhaltspunkten für diese Verpflichtung, die im Aufforderungsschreiben enthalten waren,[20] steht mittlerweile jedoch außer Streit, dass die Grenzwerte in allen vom vorliegenden Verfahren erfassten Gebieten und Ballungsräumen ununterbrochen bis zum Jahr 2020 überschritten wurden.[21] Daher musste Bulgarien am 9. Februar 2019 dafür sorgen, dass Luftqualitätspläne erstellt wurden, die den Anforderungen von Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft genügten.

70. Der Umstand, dass die Kommission sich im Aufforderungsschreiben vom 9. November 2018 nur auf die Messungen der Jahre 2015 und 2016 gestützt hat, steht der Berücksichtigung von Messungen der Jahre 2017 bis 2020 zum Beweis der Verpflichtung Bulgariens zur Erstellung von Luftqualitätsplänen nicht entgegen. Die Verwendung dieser späteren Messungen dient nicht der förmlichen Feststellung einer Verletzung der Grenzwerte des Art. 13 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft, sondern ist lediglich ein Beweis für die geltend gemachte Verpflichtung nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 in Bezug auf die Luftqualitätspläne.[22]

71. Die nach Art. 258 AEUV ergangenen Urteile zur Verletzung der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft bestätigen, dass diese Art der Beweisführung möglich ist. Denn auch im Vorverfahren des Art. 258 AEUV verfügt die Kommission bei der Festlegung der maßgeblichen Frist in der mit Gründen versehenen Stellungnahme noch nicht über Messwerte, die beweisen würden, dass bei deren Ablauf die Grenzwerte noch überschritten werden.[23] Diese Messwerte müssen ihr die Mitgliedstaaten nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nämlich erst neun Monate nach Ablauf des betreffenden Jahres mitteilen. Trotzdem hat der Gerichtshof eine Überschreitung bis zum maßgeblichen Zeitpunkt[24] und eine Verletzung der Verpflichtung zur Erstellung angemessener Luftqualitätspläne[25] auf der Grundlage von später übermittelten Zahlen festgestellt.

20 Siehe oben, Nrn. 60 und 61.

21 Tabellen 1 und 2 der Klage der Kommission sowie Anhänge B.3 und B.4 zur Klagebeantwortung Bulgariens.

22 Vgl. zur Beweisführung oben, Nrn. 56 bis 58.

23 Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 26), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 21), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 24).

24 Insbesondere Urteil vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO_2) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 47 bis 58), sowie Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 71), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 72), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 65).

25 Insbesondere Urteil vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO_2) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 144), sowie Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 115), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 138), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 134).

b) Verletzung der Verpflichtung aus Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft

72. Wie die Kommission zutreffend betont, ist die Überschreitung der Grenzwerte bis zum Jahr 2020 zugleich ein gewichtiges Indiz dafür, dass die am 9. Februar 2019 vorliegenden Luftqualitätspläne nicht ausreichten, um den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten. [26]

73. Der Gerichtshof hat jedoch in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass Luftqualitätspläne nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden können. Daher ist in einer Untersuchung jedes einzelnen Falles zu prüfen, ob die von dem betroffenen Mitgliedstaat erstellten Pläne Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nachkommen. [27]

74. Zwar verfügen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen über einen gewissen Handlungsspielraum. Diese Maßnahmen müssen aber jedenfalls ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird; [28] keinesfalls darf er auf unbestimmte Zeit ausgedehnt werden. [29]

75. Bereits in seinem Urteil vom 5. April 2017 hatte der Gerichtshof festgestellt, dass Bulgarien bis einschließlich 2014 diese Verpflichtung für die PM_{10}-Konzentrationen verletzt hat. [30] Das bedeutet aber nicht, dass Bulgarien seit dem Urteil keinen Plan mehr vorlegen könnte, um seinen Verpflichtungen aus Art. 23 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft gerecht zu werden. Es liegt vielmehr in der Natur des Verfahrens nach Art. 260 AEUV, dass der betroffene Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen kann (und muss), die zwar regelmäßig zu spät kommen, um den Verstoß zu verhindern, aber ihn zumindest beenden. So kann die verspätete Umsetzung einer Richtlinie die Fristversäumnis nicht heilen, aber doch den Anlass für ein Vertragsverletzungsverfahren beseitigen.

76. Am 9. Februar 2019 hatte Bulgarien allerdings noch nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um den im Urteil vom 5. April 2017 festgestellten Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft zu beenden.

77. Denn zu diesem Zeitpunkt waren zumindest noch nicht alle notwendigen gesamtstaatlichen Maßnahmen verabschiedet worden, die Teil der bulgarischen Strategie zur Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017 sind. Das betrifft insbesondere nationale Programme zur Verbesserung der Luftqualität und zur Ersetzung bestimmter Heizungsanlagen sowie Regelungen über die Konstruktion von Heizöfen für Festbrennstoffe und über die Qualität von Brennstoffen. Da Bulgarien diese Maßnahmen in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben der Kommission als wesentlich für die Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017 ansah, ist davon auszugehen, dass die Luftqualitätspläne ohne diese Maßnahmen unvollständig waren.

[26] Vgl. Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 115), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 145), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 136 und 137).

[27] Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 106, 107 und 108), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 134, 135 und 137), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 130, 131 und 133).

[28] Urteile vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 109), vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 136), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 132).

[29] Urteil vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 154).

[30] Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 117).

78. Einer inhaltlichen Untersuchung dieser Maßnahmen oder der lokalen Luftqualitätspläne sowie einer Erörterung des erwarteten Zeitraums bis zur Einhaltung der Grenzwerte bedarf es daher nicht.

c) Zwischenergebnis

79. Somit ist festzuhalten, dass Bulgarien am 9. Februar 2019 das Urteil vom 5. April 2017 hinsichtlich seiner Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft noch nicht vollständig umgesetzt hatte.

2. Heutige Situation

80. Die heutige Situation muss geprüft werden, um über die Verhängung eines Zwangsgelds zu entscheiden. Sie lässt sich zwar nicht definitiv beurteilen, weil für das laufende Jahr noch nicht alle Messwerte vorliegen. Die mittlerweile verabschiedeten Luftqualitätspläne und die jüngsten Messwerte enthalten allerdings wichtige Hinweise. Zwar waren diese Pläne und Messwerte überwiegend noch nicht Gegenstand der Aufforderung zur Stellungnahme vom 9. November 2018. Gleichwohl verändert ihre Berücksichtigung den Streitgegenstand nicht.[31] Vielmehr handelt es sich um neue Beweise, die zeigen inwieweit sich dieser Streitgegenstand zwischenzeitlich erledigt hat.[32]

a) Nichteinhaltung der Grenzwerte

81. Unmittelbar vor der mündlichen Verhandlung legte Bulgarien auf Anfrage des Gerichtshofs die neusten Zahlen für das Jahr 2021 vor. Da diese Zahlen allerdings noch vorläufig sind, kann ihnen im vorliegenden Verfahren keine entscheidende Bedeutung zukommen.[33] Vorbehaltlich ihrer Finalisierung können sie aber bei der Beurteilung, ob der Verstoß weiterhin besteht, auch nicht ignoriert werden.

82. Was die Messwerte angeht, so wurde der Jahresgrenzwert schon im Jahr 2020 nur noch in der Agglomeration BG0002 – Plovdiv überschritten, und zwar an einer Probenahmestelle in der Stadt Plovdiv selbst. Doch auch dort wurde dieser Grenzwert nach den vorläufigen Zahlen für das Jahr 2021 zuletzt respektiert.

83. Dagegen wurden die täglichen Grenzwerte im Jahr 2020 noch in allen streitgegenständlichen Gebieten und Ballungsräumen zu häufig überschritten, genauer gesagt in Sofia, Asenovgrad, Plovdiv, Vidin, Montana, Gorna Oriahovica, Pernik, Smolyan, Haskovo, Pazardzhik und Burgas. Nach den noch zu finalisierenden Zahlen für 2021 wiesen die meisten dieser Orte weiterhin zu viele Überschreitungen auf.

84. Allerdings wurden die täglichen Grenzwerte in Pernik sowie in den verbleibenden Gemeinden des Gebiets BG0006 – Südostbulgarien, Haskovo, Pazardzhik und Burgas (zum zweiten Mal seit 2019), im Jahr 2021 nach diesen Zahlen an weniger als 35 Tagen überschritten. Dabei hat Bulgarien sich anscheinend erstmals darauf berufen, dass ein Teil der festgestellten

[31] Siehe oben, Nrn. 56 bis 58.

[32] Siehe in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2021, Kommission/Vereinigtes Königreich (Grenzwerte – Stickstoffdioxid) (C-664/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:171, Rn. 81 bis 84).

[33] Urteil vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO_2) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 59).

Überschreitungen auf Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen zurückgeht und daher gemäß Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nicht als Überschreitung der Grenzwerte gezählt wird.

85. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass die Verbesserung in diesen Gebieten nur vorübergehender Natur ist. Doch wenn sich die Zahlen für das Jahr 2021 bestätigen, lässt sich zumindest mit den heute vorliegenden Informationen nicht mehr feststellen, dass dort weiterhin Luftqualitätspläne erstellt werden müssen.

b) Angaben zur Wirkung der Maßnahmen nach Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft

86. Soweit die täglichen Grenzwerte auch im Jahr 2021 zu häufig überschritten wurden, stellt sich die Frage, ob die mittlerweile verabschiedeten Luftqualitätspläne dennoch den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft genügen.

87. Eine Beurteilung dieser Frage setzt insbesondere voraus, dass die Pläne die Angaben nach Anhang XV Teil A der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft enthalten. Die fraglichen Angaben dokumentieren u. a. den Ursprung der Verschmutzung (Nrn. 5 und 6), eine Analyse der möglichen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität (Nr. 6) sowie die beschlossenen und durchgeführten Maßnahmen (Nrn. 7 bis 9) einschließlich eines Zeitplans und einer Abschätzung der zu erzielenden Verbesserung der Luftqualität (Nr. 8).

88. Fehlen insbesondere eine Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität und des für die Verwirklichung dieser Ziele veranschlagten Zeitraums nach Anhang XV Teil A Nr. 8 Buchst. c der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft, ist es kaum möglich, zu beurteilen, ob aufgrund des Plans der Zeitraum so kurz wie möglich bleibt. Denn ohne Kenntnis der Maßnahmen, die nötig sind, um die Grenzwerte einzuhalten, kann auch nicht beurteilt werden, ob eine schnellere Durchführung zumutbar ist. Der Gerichtshof hat auch bereits festgestellt, dass diese Angaben von zentraler Bedeutung sind. [34]

89. Das Fehlen dieser Angaben ist daher zwangsläufig Teil der Verletzung von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft, die der Gerichtshof im Urteil vom 5. April 2017 festgestellt hat. [35]

90. Die Kommission hat dementsprechend sowohl im Aufforderungsschreiben [36] als auch im gerichtlichen Verfahren beanstandet, dass diese Angaben nicht vorlägen.

91. Sie hat sich allerdings nicht mit den lokalen Luftqualitätsplänen auseinandergesetzt.

92. In Vertragsverletzungsverfahren obliegt es aber der Kommission, das Vorliegen der gerügten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es ihm ermöglichen, ihr Vorliegen zu prüfen. Dabei kann sich die Kommission nicht

[34] Urteile vom 4. März 2021, Kommission/Vereinigtes Königreich (Grenzwerte – Stickstoffdioxid) (C-664/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:171, Rn. 146), vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO_2) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 147), und vom 12. Mai 2022, Kommission/Bulgarien (Grenzwerte – SO_2) (C-730/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:382, Rn. 139). Siehe auch schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2016:862, Nr. 113). Vgl. auch Urteil vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 141).

[35] Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 103).

[36] Einleitung zu Abschnitt 3 und insbesondere Abschnitt 3.2.

auf irgendeine Vermutung stützen.[37] Das gilt auch in einem Verfahren nach Art. 260 AEUV.[38] Schon daher setzt eine Beanstandung, die Luftqualitätspläne eines Mitgliedstaats seien unvollständig, voraus, dass die Kommission *alle* Pläne des betroffenen Mitgliedstaats daraufhin untersucht, also nicht nur die gesamtstaatlichen Maßnahmen, sondern auch die darauf aufbauenden lokalen Pläne.

93. Wie die bulgarische Regierung darüber hinaus auf Anfrage des Gerichtshofs mitgeteilt hat, kann man die Pläne der verschiedenen Gemeinden im Internet konsultieren. Dabei zeigt sich, dass sie *prima facie* durchaus die Angaben nach Anhang XV Teil A der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft enthalten. Im Übrigen erscheint nicht ausgeschlossen, dass bestimmte Dienststellen der Kommission dies wissen oder vielleicht sogar daran mitgewirkt haben, dass die Pläne diesen Anforderungen genügen, denn die Erstellung der Pläne wurde anscheinend mit Mitteln der Union gefördert.

94. Somit hat die Kommission den Vorwurf, die Luftqualitätspläne Bulgariens enthielten nicht die nach Anhang XV Teil A der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft notwendigen Angaben, nicht ausreichend dargelegt.

c) Eignung der bulgarischen Maßnahmen, die Einhaltung der Grenzwerte herbeizuführen

95. Die fehlende Auseinandersetzung mit den lokalen Luftqualitätsplänen untergräbt auch die Kritik der Kommission an der Eignung der bulgarischen Maßnahmen, die Einhaltung der Grenzwerte herbeizuführen. Diese Kritik zielt nämlich ebenfalls im Wesentlichen nur auf die gesamtstaatlichen Maßnahmen ab.

96. Inwieweit diese gesamtstaatlichen Maßnahmen das Urteil vom 5. April 2017 umsetzen, lässt sich aber nur beurteilen, wenn man sie gemeinsam mit den lokalen Plänen untersucht. Denn die lokalen Pläne bauen auf diesen Maßnahmen auf und setzen sie praktisch um. Vor allem kann nur auf der Grundlage der lokalen Pläne abgeschätzt werden, ob die lokal vorgesehenen Maßnahmen gemeinsam mit den gesamtstaatlichen Maßnahmen ausreichen, um die Grenzwerte einzuhalten, und gegebenenfalls, bis wann sie eingehalten werden. Nur mit diesen Informationen lässt sich überhaupt sinnvoll erörtern, ob auf gesamtstaatlicher Ebene zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

97. Da die Kommission sich nicht mit diesen lokalen Schätzungen beschäftigt, fehlt ihrer Kritik an der Eignung der gesamtstaatlichen Maßnahmen die notwendige Grundlage.

98. Auch insoweit ist ihr Vorbringen somit zurückzuweisen.

d) Zeitraum der Nichteinhaltung

99. Da die Kommission die Prognosen der lokalen Pläne nicht beanstandet, ist davon auszugehen, dass die vorliegenden Pläne – wie von Bulgarien insgesamt vorgetragen – die Prognose der Einhaltung der Grenzwerte in ganz Bulgarien vor dem Jahr 2024 erlauben.

[37] Urteile vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande (96/81, EU:C:1982:192, Rn. 6), vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 41), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn (Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen) (C-808/18, EU:C:2020:1029, Rn. 112).

[38] Urteil vom 17. September 2015, Kommission/Italien (C-367/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:611).

100. Es verbleibt somit, zu klären, ob bei einer Einhaltung der Grenzwerte vor dem Jahr 2024 der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich bleiben würde. Da dies im Rahmen der Umsetzung des Urteils vom 5. April 2017 beurteilt werden muss, bleibt das Jahrzehnt der Überschreitung vor diesem Urteil insoweit außer Betracht.

101. Aber auch beginnend mit dem 5. April 2017 werden die Grenzwerte nach den Zielen der bulgarischen Maßnahmen noch über einen Zeitraum von fast sieben Jahren nicht eingehalten.

102. Dieser Zeitraum ist zwar lang. Angesichts des Spielraums der Mitgliedstaaten bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen[39] reicht das aber nicht, um einen Verstoß zu beweisen. Das zeigt insbesondere Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft. Danach konnte die Frist für die Einhaltung der Grenzwerte für PM_{10} unter bestimmten Bedingungen vom 1. Januar 2005 bis zum 11. Juni 2011 verlängert werden. Das war ein ähnlich langer Zeitraum zusätzlicher Nichteinhaltung der Grenzwerte, den der Unionsgesetzgeber in Kauf genommen hat.

103. Die Option der genannten Fristverlängerung wurde darüber hinaus allen Mitgliedstaaten eingeräumt, unabhängig von ihrer jeweiligen Ausgangslage und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Einhaltung der Grenzwerte für PM_{10} in Bulgarien aufgrund der bestehenden Heizungspraktiken eine besonders große Herausforderung darstellt. Ihre Bewältigung ist darüber hinaus mit erheblichen Kosten verbunden, die Bulgarien aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage stärker belasten als andere Mitgliedstaaten.

104. Ein Zeitraum von fast sieben Jahren bis zur Einhaltung der Grenzwerte für PM_{10} ist daher zumindest im Fall Bulgariens nicht offensichtlich zu lang.

105. Das schließt es zwar nicht aus, dass die Grenzwerte in bestimmten Fällen – oder vielleicht sogar landesweit – schneller eingehalten werden könnten. Dafür spricht insbesondere die Kritik der Kommission, dass bestimmte landesweite Maßnahmen, z. B. die Standards für Festbrennstoffe oder ihre Durchsetzung, erst relativ spät eingeführt wurden. Dieser Kritik ist Bulgarien nicht entgegengetreten.

106. Aber obwohl eine schnellere Einführung dieser Maßnahmen die Luftqualität höchstwahrscheinlich verbessert hätte, hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass dies alleine ausgereicht hätte, um die Grenzwerte früher einzuhalten. Die Feststellung, dass der Zeitraum der Überschreitung der Grenzwerte nicht „so kurz wie möglich“ bleibt, würde vielmehr eine konkrete Überprüfung im Zusammenhang mit den jeweiligen lokalen Luftqualitätsplänen erfordern. In der Regel wäre auch eine Kontrolle der Abwägung der widerstreitenden Interessen notwendig, was ebenfalls nur auf der Grundlage der lokalen Luftqualitätspläne möglich wäre. Denn nur aus diesen Plänen kann sich ergeben, warum bestimmte Maßnahmen am jeweiligen Ort nicht früher verwirklicht wurden. Da die Kommission diese Pläne nicht erörtert, kann der Gerichtshof somit nicht feststellen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung in bestimmten Fällen oder sogar insgesamt zu lang sein wird.

[39] Siehe oben, Nr. 73.

e) Zwischenergebnis

107. Das Vorbringen der Kommission reicht folglich nicht aus, um festzustellen, dass Bulgarien es bis heute versäumt hat, dem Urteil vom 5. April 2017 in Hinblick auf seine Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie über die Qualität der Umgebungsluft nachzukommen.

C. Zwangsgeld und Pauschalbetrag

108. Aufgrund der bisherigen Feststellungen besteht kein Anlass, ein Zwangsgeld festzusetzen.[40] Ein Pauschalbetrag wegen der unzureichenden Umsetzung des Urteils am 9. Februar 2019 erscheint mir ebenfalls nicht sinnvoll, da Bulgarien die knappen Mittel besser in die Verbesserung der Luftqualität investieren sollte.

VI. Kosten

109. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn beide – wie hier – teilweise obsiegen und teilweise unterliegen.

VII. Ergebnis

110. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Republik Bulgarien hatte am 9. Februar 2019 das Urteil vom 5. April 2017 hinsichtlich seiner Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa noch nicht vollständig umgesetzt.

2) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Europäische Kommission und die Republik Bulgarien tragen ihre eigenen Kosten.

[40] Vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013, Kommission/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, Rn. 64).