Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

16. Januar 2014*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 2002/91/EG — Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden — Art. 3, 7 und 8 — Unvollständige Umsetzung“

In der Rechtssache C-67/12

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 9. Februar 2012,

**Europäische Kommission**, vertreten durch K. Herrmann und I. Galindo Martin als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

**Königreich Spanien**, vertreten durch A. Rubio González und S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Juhász sowie der Richter D. Šváby (Berichterstatter) und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

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

folgendes

## Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 3, 7 und 8 der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Gebäuden (ABl. 2003, L 1, S. 65) in Verbindung mit Art. 29 der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. L 153, S. 13) verstoßen hat, dass es nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um den genannten Artikeln der Richtlinie 2002/91 nachzukommen, oder jedenfalls dadurch, dass es diese Maßnahmen der Kommission nicht mitgeteilt hat.

## Rechtlicher Rahmen

*Unionsrecht*

2 In Art. 3 der Richtlinie 2002/91 heißt es:

„Zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wenden die Mitgliedstaaten auf nationaler oder regionaler Ebene eine Methode an, die sich auf den im Anhang festgelegten allgemeinen Rahmen stützt. Die Teile 1 und 2 dieses Rahmens werden nach dem Verfahren des Artikels 14 Absatz 2 unter Berücksichtigung der Standards oder Normen, die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angewandt werden, an den technischen Fortschritt angepasst."

3 Art. 7 („Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz") der Richtlinie sieht in Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass beim Bau, beim Verkauf oder bei der Vermietung von Gebäuden dem Eigentümer bzw. dem potenziellen Käufer oder Mieter vom Eigentümer ein Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz vorgelegt wird. Die Gültigkeitsdauer des Energieausweises darf zehn Jahre nicht überschreiten.

…"

4 Art. 8 („Inspektion von Heizkesseln") der Richtlinie bestimmt:

„Zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen gehen die Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Alternativen vor:

a) Sie treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die regelmäßige Inspektion von mit nicht erneuerbaren flüssigen oder festen Brennstoffen befeuerten Heizkesseln mit einer Nennleistung von 20 bis 100 kW zu gewährleisten. Diese Inspektion kann auch auf Heizkessel angewandt werden, die mit anderen Brennstoffen befeuert werden.

   Heizkessel mit einer Nennleistung von mehr als 100 kW sind mindestens alle zwei Jahre einer Inspektion zu unterziehen. Bei Gasheizkesseln kann diese Frist auf vier Jahre verlängert werden.

   Für Heizungsanlagen mit Kesseln mit einer Nennleistung über 20 kW, die älter als 15 Jahre sind, treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für eine einmalige Inspektion der gesamten Heizungsanlage. Auf der Grundlage dieser Inspektion, die auch die Prüfung des Wirkungsgrads der Kessel und der Kesseldimensionierung im Verhältnis zum Heizbedarf des Gebäudes umfasst, geben die Fachleute den Nutzern Ratschläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen; oder

b) sie treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Nutzer Ratschläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen erhalten; hierzu können Inspektionen zählen, um den Wirkungsgrad und die Zweckmäßigkeit der Dimensionierung des Heizkessels zu beurteilen. Die Gesamtauswirkungen dieses Ansatzes sollten

im Wesentlichen die gleichen sein wie bei Anwendung des Buchstaben a). Mitgliedstaaten, die diese Option wählen, unterbreiten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Gleichwertigkeit ihres Ansatzes."

5 Nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/91 hatten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um ihr spätestens am 4. Januar 2006 nachzukommen, und der Kommission unverzüglich diese Vorschriften mitzuteilen. Durch die Richtlinie 2010/31 wurde die Richtlinie 2002/91 mit Wirkung vom 1. Februar 2012 aufgehoben, jedoch unbeschadet der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fristen für die Umsetzung in innerstaatliches Recht und die Anwendung der Richtlinie 2002/91.

*Spanisches Recht*

6 Nr. 8 der Begründung des Königlichen Dekrets 1027/2007 vom 20. Juli über die Genehmigung der Verordnung für thermische Anlagen in Gebäuden (RITE) bestimmt:

„Durch die im Rahmen dieses Dekrets genehmigte Norm wird die Richtlinie 2002/91 … teilweise umgesetzt, mit der Mindestanforderungen an die Energieeffizienz von thermischen Anlagen in neuen und bestehenden Gebäuden festgelegt werden sowie ein Verfahren regelmäßiger Inspektionen von Heizkesseln und Klimaanlagen geschaffen wird."

7 Die Technische Anweisung 3.4.4 des Königlichen Dekrets 1027/2007 bestimmt:

„(1) Das Wartungsunternehmen berät den Besitzer und empfiehlt ihm Verbesserungen oder Änderungen bezüglich der Anlage sowie ihrer Benutzung und ihres Funktionierens, die eine höhere Energieeffizienz ermöglichen.

(2) Darüber hinaus hält das Wartungsunternehmen bei Anlagen, deren thermische Nennleistung 70 kW übersteigt, in regelmäßigen Abständen die Entwicklung des Energie- und Wasserverbrauchs der thermischen Anlage fest, um eventuelle Abweichungen feststellen und die angebrachten Korrekturmaßnahmen vornehmen zu können. Diese Angaben werden für die Dauer von mindestens fünf Jahren aufbewahrt."

8 Die Technische Anweisung 4.3.1 („Inspektionsintervalle für Wärmeerzeuger") des Königlichen Dekrets 1027/2007 bestimmt:

„(1) Wärmeerzeuger mit einer thermischen Nennleistung von 20 kW oder mehr, die nach dem Inkrafttreten dieser RITE in Betrieb genommen werden, werden in den in Tabelle 4.3.1 genannten Intervallen geprüft.

Tabelle 4.3.1 Inspektionsintervalle für Wärmeerzeuger

| Thermische Nennleistung (kW) | Art des Brennstoffs | Inspektionsintervall |
|---|---|---|
| $20 \leq P \leq 70$ | Gas und erneuerbare Brennstoffe | Alle 5 Jahre |
| | Andere Brennstoffe | Alle 5 Jahre |
| $P > 70$ | Gas und erneuerbare Brennstoffe | Alle 4 Jahre |
| | Andere Brennstoffe | Alle 2 Jahre |

(2) Wärmeerzeuger von Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser RITE bereits in Betrieb sind, werden ihrer ersten Prüfung gemäß dem Zeitplan unterzogen, den die zuständige Behörde der autonomen Gemeinschaft nach Maßgabe ihrer Leistung, ihrer Brennstoffart und ihres Alters vorsieht."

**Vorverfahren**

9 Mit Schreiben vom 24. Februar 2009 rügte die Kommission gegenüber dem Königreich Spanien, dass es hinsichtlich bestehender Gebäude die Art. 3 und 4 der Richtlinie 2002/91 nicht umgesetzt habe.

10 Mit Schreiben vom 7. April 2009 räumte das Königreich Spanien ein, dass es diese Richtlinie im Hinblick auf die Zertifizierung für die Energieeffizienz von bestehenden Gebäuden noch nicht umgesetzt habe.

11 Am 29. Januar 2010 richtete die Kommission an das Königreich Spanien ein ergänzendes Mahnschreiben, in dem sie darauf hinwies, dass sie noch keine Notifizierung der Maßnahmen zur Umsetzung der Art. 7 und 8 der Richtlinie 2002/91 erhalten habe. Zu Art. 8 dieser Richtlinie führte die Kommission aus, im Königlichen Dekret 1027/2007 würden Prüfintervalle lediglich für Heizkessel festgelegt, die nach seinem Inkrafttreten in Betrieb genommen worden seien, während es den autonomen Gemeinschaften überlassen bleibe, den Zeitplan für die Prüfungen bereits bestehender Anlagen aufzustellen. Die Kommission vertrat deshalb in Ergänzung zum Mahnschreiben vom 24. Februar 2009 die Ansicht, dass das Königreich Spanien seinen Verpflichtungen aus den Art. 7 und 8 Buchst. a der Richtlinie 2002/91 nicht nachgekommen sei.

12 Mit Schreiben vom 22. Juli 2010 erläuterte das Königreich Spanien die Gründe für die Verzögerung bei der Umsetzung des Entwurfs des Königlichen Dekrets über die Zertifizierung bestehender Gebäude, und wies bezüglich der Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 darauf hin, dass drei autonome Gemeinschaften die Erlasse zur Festlegung der Vorschriften für die Anwendung des Königlichen Dekrets 1027/2007 in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bereits veröffentlicht hätten und sich die übrigen Erlasse in der Verabschiedungsphase befänden.

13 Am 25. November 2010 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie zu dem Ergebnis kam, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2002/91 verstoßen habe, dass es Art. 3, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Buchst. a dieser Richtlinie nicht in die spanische Rechtsordnung umgesetzt habe, und forderte es auf, innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen.

14 Mit Schreiben vom 31. Januar 2011 erwiderte das Königreich Spanien, dass durch die Verabschiedung des Entwurfs des Königlichen Dekrets über die Zertifizierung bestehender Gebäude die Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 umgesetzt würden. Zu Art. 8 dieser Richtlinie führte das Königreich Spanien aus, die autonomen Gemeinschaften seien nicht verpflichtet, der Kommission die Zeitpläne für die Inspektion der Heizkessel zu notifizieren. Zudem habe es entschieden, auf beide in Art. 8 der Richtlinie vorgesehene Möglichkeiten zurückzugreifen.

15 Mit Schreiben vom 29. April 2011 teilte das Königreich Spanien der Kommission erneut einen Entwurf des Königlichen Dekrets über die Zertifizierung bestehender Gebäude mit.

16 Da der Verstoß des Königreichs Spanien nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nach Ansicht der Kommission fortbestand, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

## Zur Klage

17 Mit besonderem Schriftsatz vom 20. April 2012 hat das Königreich Spanien eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben, mit der es den Gerichtshof ersucht, die Klage hinsichtlich des Verstoßes gegen sämtliche Bestimmungen von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 oder, hilfsweise, hinsichtlich des Verstoßes gegen Art. 8 Buchst. b dieser Richtlinie für unzulässig zu erklären.

18 Mit Entscheidung vom 16. Oktober 2012 ist die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorbehalten und das Königreich Spanien aufgefordert worden, eine Klagebeantwortung einzureichen.

### *Zur Rüge mangelnder Umsetzung der Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91*

#### Vorbringen der Parteien

19 Die Kommission wirft dem Königreich Spanien vor, nicht alle Maßnahmen erlassen zu haben, die erforderlich seien, um den Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 nachzukommen, und ihr diese Maßnahmen jedenfalls nicht mitgeteilt zu haben, da das Königliche Dekret 1027/2007 lediglich für neue Gebäude Bestimmungen über die Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und den Energieausweis enthalte und bestehende Gebäude nicht erfasse. In seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme erkenne das Königreich Spanien im Wesentlichen an, dass die vollständige Umsetzung in spanisches Recht noch nicht vorgenommen worden sei, und beschränke sich auf den Hinweis, dass die Umsetzung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Entwurfs des Königlichen Dekrets über die Zertifizierung bestehender Gebäude erfolgen werde.

20 Hinsichtlich der Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 habe das Königreich Spanien auf eine Verteidigung gegen den Vorwurf der Vertragsverletzung verzichtet; die Ausführungen hierzu in der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung seien verspätet, da die mit besonderem Schriftsatz erhobene Einrede der teilweisen Unzulässigkeit der Klage nicht den Verstoß gegen die genannten Artikel betreffe.

21 Das Königreich Spanien bestreitet, hinsichtlich der Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 auf seine Verteidigung verzichtet zu haben. Art. 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimme, dass die Einrede der Unzulässigkeit mit besonderem Schriftsatz zu erheben sei, und unterscheide nicht danach, ob die Unzulässigkeit die gesamte Klage oder nur einen Teil davon betreffe. Daher sei es zulässig, eine Einrede der teilweisen Unzulässigkeit mit besonderem Schriftsatz zu erheben, ohne dass dies irgendeine negative Folge hätte.

Würdigung durch den Gerichtshof

22 Da das Königreich Spanien mit besonderem Schriftsatz eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben hat, die nur die Rüge bezüglich Art. 8 der Richtlinie 2002/91 betrifft, ohne sich in diesem Stadium zur Zulässigkeit oder Begründetheit der die Art. 3 und 7 dieser Richtlinie betreffenden Rüge zu äußern, stellt sich die Frage, ob es dadurch das Recht zur Einreichung einer Klagebeantwortung in Bezug auf die letztgenannte Rüge verwirkt hat.

23 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Beklagte nach Art. 40 der Verfahrensordnung in ihrer zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage geltenden Fassung innerhalb eines Monats nach Zustellung der Klageschrift eine Klagebeantwortung einzureichen hat. Art. 91 der Verfahrensordnung sieht jedoch die Möglichkeit vor, mit besonderem Schriftsatz vorab eine Entscheidung des Gerichtshofs über eine prozesshindernde Einrede oder einen Zwischenstreit zu beantragen.

24 Die Einrede der Unzulässigkeit erlaubt es, aus Gründen der Verfahrensökonomie in einer ersten Phase die Erörterung und Prüfung auf die Frage zu beschränken, ob die betreffende Klage zulässig ist. Damit kann verhindert werden, dass die Schriftsätze der Parteien und die Prüfung durch das Gericht auf die Sache eingehen, obwohl die Klage unzulässig ist (vgl. Urteil vom 17. Dezember 2009, Überprüfung M/EMEA, C-197/09 RX-II, Slg. 2009, I-12033, Rn. 48).

25 Wird die Klage dagegen im Rahmen einer Zurückweisung der Einrede der Unzulässigkeit für zulässig erklärt oder wird die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorbehalten, so muss in einer zweiten Phase die Klage in der Sache erörtert werden. Die oben genannten Bestimmungen sehen nämlich ausdrücklich vor, dass der Präsident neue Fristen für die Fortsetzung des Verfahrens bestimmt, wenn der Antrag, über eine Einrede der Unzulässigkeit zu entscheiden, verworfen oder die Entscheidung dem Endurteil vorbehalten wird (vgl. Urteil Überprüfung M/EMEA, Rn. 49).

26 Aus Art. 40 in Verbindung mit Art. 91 der Verfahrensordnung in ihrer zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage geltenden Fassung geht hervor, dass die Fortsetzung des Verfahrens in der Sache nur den von der Einrede der Unzulässigkeit erfassten Teil der Klage betreffen kann, wenn der Beklagte binnen der in Art. 40 aufgestellten Monatsfrist keine ergänzende Klagebeantwortung eingereicht hat.

27 Auch wenn eine Einrede der Unzulässigkeit, die nur einen Teil der Klage betrifft, begründet ist, kann sie nämlich nicht die vollständige Abweisung der Klage nach sich ziehen. Somit lässt sich durch nichts rechtfertigen, dass der Beklagte binnen der Frist nach Art. 40 der Verfahrensordnung kein Verteidigungsvorbringen hinsichtlich des nicht von der Einrede erfassten Teils der Klage eingereicht hat.

28 Ist der Beklagte der Auffassung, dass nur ein Teil der Klage unzulässig sei, muss er folglich – damit nicht im Übrigen Verwirkung eintritt – entweder die Zulässigkeit dieses Teils in der Klagebeantwortung bestreiten oder innerhalb der Frist für die Klagebeantwortung eine Einrede der teilweisen Unzulässigkeit sowie, hinsichtlich des nicht von der Einrede erfassten Teils der Klage, einen Schriftsatz zur Sache vorlegen.

29 Da die Erklärungen des Königreichs Spanien zu den Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 am 26. Dezember 2012 eingereicht worden sind, d. h. mehr als acht Monate nach Ablauf der verlängerten Frist für die Abgabe von Erklärungen zur Klageschrift, sind sie nicht fristgerecht vorgelegt worden und können daher nicht berücksichtigt werden.

30 Gleichwohl hat der Gerichtshof jedenfalls festzustellen, ob die beanstandete Vertragsverletzung vorliegt oder nicht, auch wenn der betreffende Mitgliedstaat sie nicht bestreitet (vgl. Urteile vom 15. Januar 2002, Kommission/Italien, C-439/99, Slg. 2002, I-305, Rn. 20, und vom 6. Oktober 2009, Kommission/Schweden, C-438/07, Slg. 2009, I-9517, Rn. 53).

31 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung nach ständiger Rechtsprechung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand, und dass später eingetretene Änderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Ungarn, C-473/10, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).

32 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass das Königreich Spanien, wie aus dem Vorverfahren und der Klageschrift hervorgeht, im Wesentlichen anerkennt, dass hinsichtlich bestehender Gebäude – die allein Gegenstand der Rüge der Kommission sind – die vollständige Umsetzung der Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 in spanisches Recht erst nach Verabschiedung des Entwurfs eines Königlichen Dekrets erfolgt sein wird.

33 Als am 25. Januar 2011 die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist ablief, war dies aber nicht der Fall.

34 Daraus folgt, dass die Rüge mangelnder Umsetzung der Art. 3 und 7 der Richtlinie 2002/91 begründet ist.

*Zur Rüge mangelnder Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91*

Zur Zulässigkeit

– Vorbringen der Parteien

35 Das Königreich Spanien macht in erster Linie geltend, dass die Klage in diesem Punkt unzulässig sei, da sie inkohärent sei und gegen Art. 38 der Verfahrensordnung verstoße; die Kommission habe sich nämlich im Vorverfahren darauf beschränkt, ihm einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 8 Buchst. a der Richtlinie 2002/91 vorzuwerfen, obwohl Art. 8 in seinem Buchst. b eine weitere Möglichkeit vorsehe, das von ihm festgelegte Ziel zu erreichen. Um dem Königreich Spanien einen Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus Art. 8 zur Last legen zu können, hätte sich die Kommission vergewissern müssen, dass es die Richtlinie 2002/91 weder mittels der ersten noch mittels der zweiten Option umgesetzt habe.

36 Hilfsweise macht das Königreich Spanien geltend, dass die Klage in Bezug auf Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 unzulässig sei, da sich die mit Gründen versehene Stellungnahme nicht auf diese Bestimmung erstreckt habe.

37 Hinsichtlich des in erster Linie geltend gemachten Unzulässigkeitsgrundes bestreitet die Kommission nicht, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die eine oder die andere der in Art. 8 der Richtlinie 2002/91 genannten Optionen umzusetzen, betont jedoch, dass das Königreich Spanien zum Zeitpunkt des Versands des ergänzenden Mahnschreibens bereits bestimmte nationale Maßnahmen mitgeteilt habe, die eine teilweise Umsetzung von Art. 8 Buchst. a der Richtlinie dargestellt hätten.

38 In diesem Kontext habe das Königreich Spanien die Tragweite des vorgeworfenen Verstoßes voll und ganz verstanden, und es sei gerechtfertigt gewesen, ihm die Unvollständigkeit der Umsetzung der in Art. 8 Buchst. a der Richtlinie 2002/91 vorgesehenen Option vorzuwerfen, ohne zu erwähnen, dass es keine Maßnahme bezüglich der in Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 vorgesehenen Option mitgeteilt habe.

39 Hinsichtlich des hilfsweise geltend gemachten Unzulässigkeitsgrundes vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Vorbringen zu Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 in der Klageschrift den im Vorverfahren abgegrenzten Gegenstand der Vertragsverletzung nicht ändere.

– Würdigung durch den Gerichtshof

40 Das Königreich Spanien macht in erster Linie geltend, dass die Rüge der mangelnden Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 inkohärent sei und gegen Art. 38 der Verfahrensordnung in ihrer zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage geltenden Fassung verstoße, weil die Kommission ihm während des Vorverfahrens und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nur eine unvollständige Umsetzung von Art. 8 Buchst. a dieser Richtlinie vorgeworfen habe, obwohl diese Bestimmung nur eine der beiden Optionen darstelle, die den Mitgliedstaaten für die Erreichung des mit Art. 8 verfolgten Ziels der Senkung des Energieverbrauchs zur Verfügung stünden.

41 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass sich aus Art. 38 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung und der Rechtsprechung zu dieser Bestimmung ergibt, dass jede Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss, wobei diese Angaben so klar und deutlich sein müssen, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seiner Verteidigung 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, um zu verhindern, dass der Gerichtshof *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (vgl. u. a. Urteile vom 12. Februar 2009, Kommission/Polen, C-475/07, Rn. 43, und vom 16. Juli 2009, Kommission/Polen, C-165/08, Slg. 2009, I-6843, Rn. 42).

42 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass eine nach Art. 258 AEUV erhobene Klage eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Rügen enthalten muss, damit der Mitgliedstaat und der Gerichtshof die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das Unionsrecht genau erfassen können, was notwendig ist, damit der betreffende Staat sich sachgerecht verteidigen und der Gerichtshof überprüfen kann, ob die gerügte Vertragsverletzung vorliegt (vgl. u. a. Urteil vom 16. Juli 2009, Kommission/Polen, Rn. 43).

43 Im vorliegenden Fall hat die Kommission sowohl im ergänzenden Mahnschreiben vom 29. Januar 2010 als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme klar dargelegt, dass Art. 8 der Richtlinie 2002/91 den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen den beiden in dieser Bestimmung vorgesehenen Möglichkeiten lasse. Sie hat sodann ausgeführt, dass das vom Königreich Spanien notifizierte Königliche Dekret 1027/2007 zwar für Heizkessel, die nach ihrem Inkrafttreten in Betrieb genommen worden seien, die Häufigkeit der Inspektionen festlege und die in Art. 8 Buchst. a genannte Option umsetze, doch den autonomen Gemeinschaften die Erstellung des Zeitplans für die Inspektionen bestehender Heizkessel überlasse.

44 In diesem Zusammenhang stellt die Tatsache, dass die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht von einem Verstoß gegen die Bestimmungen von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 insgesamt ausgegangen ist, sondern nur von einem Verstoß gegen Art. 8 Buchst. a dieser Richtlinie, keine Inkohärenz und keine fehlerhafte Erwägung dar. Dass die Umsetzung der in Art. 8 Buchst. a vorgesehenen Option unvollständig ist, schloss die Kommission nämlich daraus, dass das Königreich Spanien bereits Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmung mitgeteilt hatte, die ihr jedoch unzureichend erschienen.

45 Außerdem geht aus den Akten hervor, dass das Königreich Spanien die Tragweite der gerügten Vertragsverletzung verstehen und seine Verteidigungsrechte schon im Vorverfahren in vollem Umfang ausüben konnte.

46 So hat sich das Königreich Spanien in seiner Erwiderung vom 22. Juli 2010 auf das ergänzende Mahnschreiben auf die Angabe beschränkt, dass drei autonome Gemeinschaften die Erlasse zur Festlegung der Vorschriften zur Durchführung des Königlichen Dekrets 1027/2007 auf der Grundlage ihrer jeweiligen Zuständigkeiten bereits veröffentlicht hätten und dass die übrigen Erlasse bereits von

der Verwaltung bearbeitet würden. Das Königreich Spanien bestritt daher nicht die Einschätzung der Kommission, dass es sich bei der Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 auf dessen Buchst. a beschränken wolle.

47 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Kommission nicht gegen Art. 38 der Verfahrensordnung in ihrer zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage geltenden Fassung verstoßen hat, als sie dem Königreich Spanien vorwarf, die in Art. 8 Buchst. a der Richtlinie 2002/91 vorgesehene Option unvollständig umgesetzt zu haben, ohne daneben zu erwähnen, dass dieser Mitgliedstaat keine Maßnahme bezüglich der in Art. 8 Buchst. b vorgesehenen Option mitgeteilt hatte.

48 Daher ist der in erster Linie geltend gemachte Unzulässigkeitsgrund zurückzuweisen.

49 Der hilfsweise geltend gemachte Unzulässigkeitsgrund, wonach die Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 betreffende Rüge unzulässig sei, ist ebenfalls zurückzuweisen.

50 Zum einen legte die Kommission dem Königreich Spanien nämlich in der mit Gründen versehenen Stellungnahme zur Last, nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen zu haben, um Art. 8 der Richtlinie 2002/91 nachzukommen, und hob dabei auf Buchst. a dieses Artikels ab. Als Begründung führte sie an, dass der Mitgliedstaat bereits Maßnahmen zur Umsetzung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Option notifiziert habe.

51 Zum anderen hatte die Kommission, da das Königreich Spanien später in seiner Erwiderung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme geltend machte, dass es die Verpflichtungen aus Art. 8 der Richtlinie 2002/92 durch Rückgriff auf die beiden in den Buchst. a und b dieses Artikels enthaltenen Optionen umsetzen wolle, in ihrer Klageschrift sowohl hinsichtlich des Buchst. a als auch des Buchst. b Anlass zur Prüfung, ob die vom Königreich Spanien getroffenen Maßnahmen eine vollständige Umsetzung von Art. 8 darstellten.

52 Nach ständiger Rechtsprechung begrenzen das von der Kommission an den betreffenden Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben und sodann ihre mit Gründen versehene Stellungnahme den Streitgegenstand, der daher nicht mehr erweitert werden kann. Somit müssen die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage auf dieselben Rügen gestützt werden (vgl. u. a. Urteile vom 29. September 1998, Kommission/Deutschland, C-191/95, Slg. 1998, I-5449, Rn. 55, und vom 11. Juli 2002, Kommission/Spanien, C-139/00, Slg. 2002, I-6407, Rn. 18).

53 Dieses Erfordernis kann jedoch nicht so weit gehen, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen der Darlegung der Rügen im Mahnschreiben, im verfügenden Teil der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss, sofern nur der Streitgegenstand, wie er in der mit Gründen versehenen Stellungnahme umschrieben wurde, nicht erweitert oder geändert worden ist (vgl. u. a. Urteile Kommission/Deutschland, Rn. 56, und Kommission/Spanien, Rn. 19).

54 Im vorliegenden Fall ist im Licht des gesamten Vorverfahrens festzustellen, dass die von der Kommission gerügte Vertragsverletzung Art. 8 der Richtlinie 2002/91 in seiner Gesamtheit betrifft. Auch wenn die Kommission lediglich auf die Argumente zur Umsetzung von Art. 8 Buchst. a dieser Richtlinie ausdrücklich eingeht, liegt es auf der Hand, dass die mit Gründen versehene Stellungnahme auch auf einer stillschweigenden Feststellung der mangelnden Umsetzung von Art. 8 Buchst. b der Richtlinie beruht.

55 Daher wurde durch die Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 betreffenden Rügen der Kommission der Gegenstand des Rechtsstreits nicht erweitert.

56 Folglich ist die Rüge der mangelnden Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 zulässig.

Zur Begründetheit

– Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

57 Die Kommission geht erstens davon aus, dass das Königliche Dekret 1027/2007 nur eine unvollständige Umsetzung von Art. 8 Buchst. a der Richtlinie 2002/91 darstelle, da es die Maßnahmen für die regelmäßige Inspektion unmittelbar lediglich für Heizkessel festlege, die nach ihrem Inkrafttreten in Betrieb genommen worden seien, und die Entscheidung über den Zeitplan für die Inspektionen von Heizkesseln bereits bestehender Anlagen den autonomen Gemeinschaften überlasse.

58 Zweitens führt sie zum Vorbringen des Königreichs Spanien, dass es Art. 8 der Richtlinie 2002/91 durch gemeinsame Heranziehung der beiden Optionen dieser Bestimmung umzusetzen gedenke, zunächst aus, dass es sich bei diesen beiden Optionen um Alternativlösungen handele.

59 Sodann hebt sie hervor, dass das Königreich Spanien zuvor nicht angegeben habe, diese Form der kombinierten Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 in sein nationales Recht gewählt zu haben; zudem gehe aus Nr. 8 der Begründung des Königlichen Dekrets 1027/2007 hervor, dass es zur Umsetzung der in Art. 8 Buchst. a vorgesehenen Option gedient habe. In seiner Erwiderung vom 22. Juli 2010 auf das ergänzende Mahnschreiben habe das Königreich Spanien ausschließlich auf die zum Teil in Arbeit befindlichen Erlasse der autonomen Gemeinschaften betreffend die Inspektion von Heizkesseln Bezug genommen, obwohl die Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 8 Buchst. b in spanisches Recht zu diesem Zeitpunkt bereits existiert hätten.

60 Schließlich sei zu den behaupteten Umsetzungsmaßnahmen gemäß Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 darauf hinzuweisen, dass sich das Königreich Spanien nicht mehr auf den „Aktionsplan“ berufe, auf den es in seiner Erwiderung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme Bezug genommen habe, und dass dieser Plan nicht notifiziert worden sei. Außerdem sei die Verpflichtung zur Energieberatung in der Technischen Anweisung 3.4.4 des Königlichen Dekrets 1027/2007 eine Verpflichtung ganz allgemeiner Art, die nicht als Umsetzung von Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 angesehen werden könne.

61 Das Königreich Spanien trägt erstens vor, Art. 8 dieser Richtlinie sei durch das Königliche Dekret 1027/2007 umgesetzt worden.

62 Hierzu macht es geltend, dass die Richtlinie 2002/91 lediglich dazu verpflichte, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um die regelmäßige Inspektion von … Heizkesseln … zu gewährleisten“, nicht jedoch zur Notifizierung der zu diesem Zweck erstellten Zeitpläne. Das Königliche Dekret 1027/2007 sehe aber nicht nur die spezielle Verpflichtung vor, regelmäßige Inspektionen durchzuführen, sondern definiere diese Regelmäßigkeit anhand der Leistung der Heizkessel und der Art des benutzten Brennstoffs. Die einzige auf die autonomen Gemeinschaften übertragene Zuständigkeit betreffe die konkrete Festlegung der ersten Inspektion bestehender Geräte.

63 Zweitens sei das Königreich Spanien der in Art. 8 der Richtlinie 2002/91 vorgesehenen Verpflichtung dadurch nachgekommen, dass das Königliche Dekret 1027/2007 regelmäßige Inspektionen und eine Reihe von Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen vorschreibe. Dabei sei die Norm IT 3 zu nennen, nach der eine jährliche Wartung durchzuführen sei und die Eigentümer über mögliche Verbesserungen der Anlage zu beraten seien.

64 In seiner Gegenerwiderung verweist das Königreich Spanien auf die baldige Verabschiedung des Entwurfs eines Königlichen Dekrets, mit dem bestimmte Artikel und Technische Anweisungen der durch das Königliche Dekret 1027/2007 genehmigten Verordnung für thermische Anlagen in

Gebäuden geändert würden. Nach diesem Entwurf würden die Inspektionsintervalle von Heizungsanlagen und Anlagen zur Warmwassererzeugung nicht mehr von den autonomen Gemeinschaften festgelegt, sondern für das gesamte nationale Hoheitsgebiet.

– Würdigung durch den Gerichtshof

65 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Art. 8 der Richtlinie 2002/91 unstreitig sowohl neue als auch bestehende Gebäude betrifft und dass die Kommission dem Königreich Spanien nur vorwirft, nicht die erforderlichen Maßnahmen hinsichtlich bestehender Gebäude getroffen oder diese Maßnahmen jedenfalls nicht notifiziert zu haben.

66 Was erstens das Vorbringen des Königreichs Spanien betrifft, Art. 8 der Richtlinie 2002/91 sei durch das Königliche Dekret 1027/2007 umgesetzt worden, genügt die Feststellung, dass dieses Dekret die Maßnahmen betreffend die regelmäßige Inspektion unmittelbar lediglich für Heizkessel festlegt, die nach seinem Inkrafttreten in Betrieb genommen worden sind, und die Entscheidung über den Zeitplan für die Inspektionen von Heizkesseln bereits bestehender Anlagen den autonomen Gemeinschaften überlässt.

67 In seiner Erwiderung auf das ergänzende Mahnschreiben hatte das Königreich Spanien hierzu ausgeführt, dass drei autonome Gemeinschaften die Erlasse zur Festlegung der Vorschriften für die Anwendung des Königlichen Dekrets 1027/2007 in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bereits veröffentlicht hätten und dass sich die übrigen Erlasse in der Verabschiedungsphase befänden.

68 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien in seiner Klagebeantwortung geht aus dem Wortlaut der Technischen Anweisung 4.3.1 des Königlichen Dekrets 1027/2007 hervor, dass die autonomen Gemeinschaften nicht nur das Datum der ersten Inspektion festzulegen haben, sondern auch die Inspektionsintervalle in Abhängigkeit von Leistung, Art des Brennstoffs und Alter des Heizkessels.

69 Ebenso wenig kann dem Argument gefolgt werden, wonach der Zeitplan und die Einzelheiten seiner Durchführung der Kommission nicht mitgeteilt werden müssten.

70 Die Richtlinie 2002/91 sieht nämlich eine regelmäßige Inspektion aller Heizkessel vor und ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten auch für Heizkessel, für die in der Richtlinie selbst kein Mindestintervall festgelegt wird, ein genaues Intervall vorsehen und der Kommission die getroffenen Maßnahmen mitteilen müssen, damit sie überprüfen kann, ob mit diesen Maßnahmen die durch die Richtlinie festgelegten Ziele erreicht werden können.

71 Was zweitens das Argument des Königreichs Spanien anbelangt, die vollständige Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 ergebe sich aus der Kombination des Königlichen Dekrets 1027/2007 mit einer Reihe von Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs, die in der Technischen Anweisung 3.4.4 des Königlichen Dekrets 1027/2007 enthalten seien, so ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den beiden in Art. 8 Buchst. a und b vorgesehenen Optionen um alternative Möglichkeiten handelt, so dass die Mitgliedstaaten eine von ihnen vollständig umsetzen müssen und sich nicht darauf beschränken dürfen, beide Optionen teilweise umzusetzen. Der Erlass sowohl bestimmter Buchst. a betreffender Maßnahmen als auch anderer Buchst. b betreffender Maßnahmen kann somit keine vollständige Umsetzung der Richtlinie 2002/91 darstellen.

72 Außerdem ist die Verpflichtung zur Energieberatung in der Technischen Anweisung 3.4 des Königlichen Dekrets 1027/2007 eine Verpflichtung ganz allgemeiner Art, die nicht als Umsetzung von Art. 8 Buchst. b der Richtlinie 2002/91 angesehen werden kann, da sie keine spezielle Bezugnahme auf die Verpflichtung enthält, über den Austausch des Heizkessels und Alternativlösungen zu beraten. Obwohl die in Art. 8 Buchst. b vorgesehene Option in ihrer Gesamtauswirkung in etwa der Lösung

entsprechen muss, die sich aus Art. 8 Buchst. a ergibt, obliegt die in der Technischen Anweisung 3.4.4 des Königlichen Dekrets 1027/2007 vorgesehene Beratung überdies den Wartungsunternehmen, während Art. 8 Buchst. a in Verbindung mit Art. 10 der Richtlinie 2002/91 eine regelmäßige Inspektion durch unabhängiges Fachpersonal verlangt.

73 Schließlich ist festzustellen, dass das Königreich Spanien in seiner Gegenerwiderung im Wesentlichen einräumt, dass die bislang getroffenen Maßnahmen unzureichend sind, und lediglich geltend macht, das Verfahren zur Verabschiedung des Entwurfs eines Königlichen Dekrets, mit dem das Königliche Dekret 1027/2007 in der Weise geändert werde, dass darin unmittelbar, für das gesamte nationale Hoheitsgebiet, die Inspektionsintervalle bestehender Anlagen festgelegt würden, laufe noch.

74 Somit ist die Rüge der mangelnden Umsetzung von Art. 8 der Richtlinie 2002/91 hinsichtlich bestehender Gebäude begründet.

75 Nach alledem ist die Klage begründet.

76 Folglich ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 3, 7 und 8 der Richtlinie 2002/91 verstoßen hat, dass es innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Bestimmungen nachzukommen.

## Kosten

77 Nach Art. 138 § 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

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

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 3, 7 und 8 der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden verstoßen, dass es innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Bestimmungen nachzukommen.**

2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**

Unterschriften