meiner rechtlicher Kontext genügen, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit gewährleistet, um die Begünstigten — soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll — in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.

Die Übereinstimmung einer Praxis mit den Schutzgeboten einer Richtlinie kann kein Grund dafür sein, diese Richtlinie in der innerstaatlichen Rechtsordnung nicht durch Bestimmungen umzusetzen, die so bestimmt, klar und transparent sind, daß der einzelne wissen kann, welche Rechte und Pflichten er hat. Um die volle Anwendung der Richtlinie in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet bereitstellen.

2. Die in Artikel 2 der Richtlinie 80/779 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Grenzwerte vorzuschreiben, die während bestimmter Zeiträume und unter bestimmten Bedingungen nicht überschritten werden dürfen, ist insbesondere zum Schutz der menschlichen Gesundheit geschaffen worden. Dies bedeutet, daß die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Überschreitung der Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können. Im übrigen ist die Festlegung von Grenzwerten in einer Vorschrift, deren Verbindlichkeit unbestreitbar ist, auch deshalb geboten, damit all jene, deren Tätigkeiten Immissionen zur Folge haben können, genau wissen, welche Verpflichtungen sie haben.

3. Bei einer Klage nach Artikel 169 EWG-Vertrag wird der Streitgegenstand durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission bestimmt, und für die Klage ist auch dann, wenn der darin gerügte Mangel nach Ablauf der gemäß Artikel 169 Absatz 2 gesetzten Frist behoben wird, noch ein Rechtsschutzinteresse insoweit gegeben, als die Grundlage für eine Haftung geschaffen wird, die einen Mitgliedstaat wegen seiner Pflichtverletzung möglicherweise gegenüber anderen Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft oder einzelnen trifft.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-361/88 *

I — Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

Der Rat hat mit der Richtlinie 80/779 vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub (ABl. L 229, S. 30, im folgenden: Richtlinie) die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften hinsichtlich des Gehalts an Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Luft vorgeschrieben.

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Wie sich aus den Begründungserwägungen der Richtlinie ergibt, soll diese die ungleichen Wettbewerbsbedingungen beseitigen oder verhindern, die sich aus den Unterschieden zwischen den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften ergeben können, sowie die menschliche Gesundheit und die Qualität der Umwelt schützen.

In der vierten Begründungserwägung der Richtlinie wird vor allem darauf hingewiesen, daß „insbesondere zum Schutz der menschlichen Gesundheit für diese beiden Schadstoffe Grenzwerte festzulegen [sind], die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während bestimmter Zeiträume nicht überschritten werden dürfen".

Nach Artikel 2 der Richtlinie sind die Grenzwerte, die „insbesondere im Hinblick auf den Gesundheitsschutz im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während bestimmter Zeiträume unter den in den folgenden Artikeln festgelegten Bedingungen nicht überschritten werden [dürfen]", im Anhang I der Richtlinie angegeben.

Artikel 3 der Richtlinie lautet wie folgt:

„1. Die Mitgliedstaaten treffen unbeschadet der nachstehenden Bestimmungen geeignete Maßnahmen, damit die Konzentrationen von Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre ab 1. April 1983 nicht über den in Anhang I genannten Grenzwerten liegen.

2. Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, daß die Konzentrationen von Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre trotz der getroffenen Maßnahmen über den 1. April 1983 hinaus in bestimmten Gebieten die in Anhang I aufgeführten Grenzwerte überschreiten könnten, so teilt er dies der Kommission vor dem 1. Oktober 1982 mit.

Gleichzeitig übermittelt er der Kommission Pläne zur schrittweisen Verbesserung der Luftqualität in diesen Gebieten. Diese Pläne, die anhand von diesbezüglichen Daten über die Art, den Ursprung und die Entwicklung der Verschmutzung erstellt werden, beschreiben insbesondere die von dem Mitgliedstaat getroffenen oder noch zu treffenden Maßnahmen sowie die von ihm durchgeführten oder noch durchzuführenden Verfahren. Diese Maßnahmen und Verfahren müssen gewährleisten, daß innerhalb dieser Gebiete die Konzentrationen von Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre so bald wie möglich, spätestens aber bis zum 1. April 1993 auf Werte unterhalb oder gleich der in Anhang I aufgeführten Grenzwerte gebracht werden."

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie mußten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um dieser Richtlinie innerhalb von 24 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Im vorliegenden Fall wurde die Richtlinie der Bundesrepublik Deutschland am 18. Juli 1980 bekanntgegeben und mußte daher spätestens am 18. Juli 1982 in deutsches Recht umgesetzt sein.

Mit Schreiben vom 6. Mai 1986 teilte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit, daß diese ihrer Meinung nach die sich für sie aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen nicht in allen Punkten erfüllt habe. Die Kommission brachte insoweit fünf Rügen vor.

Erstens sei die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus Artikel 2 der Richtlinie nicht nachgekommen. Nach dieser Bestimmung müßten die Mitgliedstaaten eine zwingende Vorschrift erlassen, die das Überschreiten der in Anhang I der Richtlinie festgelegten Grenzwerte auf dem gesamten Hoheitsgebiet unter Androhung wirksamer Sanktionen ausdrücklich verbiete. Eine solche Vorschrift fehle im deutschen Recht.

Zweitens habe die Bundesrepublik Deutschland der Kommission nicht die Pläne zur Verbesserung der Luftqualität im Bundesland Berlin übermittelt, die sie ihr gemäß Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie hätte vorlegen müssen. Mit Schreiben vom 8. Oktober 1982 habe die Bundesrepublik Deutschland der Kommission nämlich mitgeteilt, daß die Konzentrationen von Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre über den in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie festgesetzten 1. April 1983 hinaus im Land Berlin die in Anhang I aufgeführten Grenzwerte überschreiten könnten. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 hätte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission gleichzeitig Pläne zur schrittweisen Verbesserung der Luftqualität im Land Berlin übermitteln müssen; dies habe sie nicht getan.

Drittens decke das von der Bundesrepublik Deutschland eingerichtete Netz von Meßstationen — entgegen den Erfordernissen des Artikels 6 der Richtlinie — nicht den gesamten Bereich dieses Mitgliedstaates ab. Die Bundesrepublik Deutschland habe außerdem dadurch gegen ihre gemeinschaftsrechtliche Loyalitätspflicht verstoßen, daß sie der Kommission nicht die genaue Lage der bestehenden Meßstationen angegeben habe, obgleich diese sie darum gebeten habe.

Viertens müßten die gemäß Artikel 6 der Richtlinie eingerichteten Meßstationen nach Artikel 6 der Richtlinie in Verbindung mit den Anhängen I und IV der Richtlinie fortlaufend Messungen durchführen. Die deutschen Rechtsvorschriften sähen eine solche Verpflichtung nicht vor. Die Kommission habe die Bundesrepublik Deutschland gefragt, ob in diesem Mitgliedstaat tatsächlich fortlaufend Messungen durchgeführt würden, habe jedoch keine Antwort erhalten. Es sei daher davon auszugehen, daß in der Bundesrepublik Deutschland keine fortlaufenden Messungen vorgenommen würden.

Fünftens habe die Bundesrepublik Deutschland beschlossen, nach den in Anhang IV der Richtlinie definierten Probenahme- und Analysemethoden zu verfahren — was sie nach Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie dürfe — und sei daher gemäß Artikel 10 der Richtlinie verpflichtet gewesen, parallele Messungen in einer Reihe repräsentativer Meßstationen durchzuführen und der Kommission die Ergebnisse dieser Messungen regelmäßig, mindestens zweimal jährlich, zu übermitteln. Die Bundesrepublik Deutschland habe in einem zeitlich vor dem Fristsetzungsschreiben liegenden Schreiben eingeräumt, daß sie dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sei.

Nach alledem ging die Kommission davon aus, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht allen ihren Verpflichtungen aus den Artikeln 2, 3, 6 und 10 der Richtlinie nach-

gekommen sei. Gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag forderte sie die Bundesrepublik auf, sich dazu zu äußern, und räumte ihr dazu eine Frist von zwei Monaten ein.

Mit Schreiben vom 4. September 1986 bestritt die Bundesrepublik Deutschland, daß die im Fristsetzungsschreiben erhobenen Rügen begründet seien.

Zur ersten Rüge wies die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, daß sie die in Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 und Anhang IV der Richtlinie festgelegten Grenzwerte in zwingende innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt habe.

Sie führte dazu aus, daß § 48 des Bundesgesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 15. März 1974 (BGBl. I, S. 721; im folgenden: Immissionsschutzgesetz, BImSchG) die Bundesregierung ermächtige, nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere über Immissionsgrenzwerte, zu erlassen, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht überschritten werden dürften.

Auf der Grundlage dieser Vorschrift habe die Regierung der Bundesrepublik Deutschland 1974 die Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassen [im folgenden: TA (Technische Anleitung) Luft]. Diese sei mehrfach, insbesondere am 27. Februar 1986 (GMBl. S. 95), geändert worden, um sie mit der Richtlinie in Übereinstimmung zu bringen.

Nr. 2.5.1 der TA Luft lege für Schwefeldioxid und Schwebestaub Immissionswerte fest, die den Werten in Anhang IV der Richtlinie entsprächen. Nach Nr. 2.5 TA Luft gälten die Immissionswerte außerdem nur in Verbindung mit dem in Nr. 2.6 TA Luft vorgesehenen Verfahren. Dieses Verfahren entspreche dem in Anhang IV der Richtlinie vorgeschriebenen Verfahren.

Die Bundesrepublik Deutschland weist außerdem darauf hin, daß die TA Luft eine zwingende Rechtsnorm sei.

Sie verweist insoweit auf einen Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 28. Februar 1985 zum Kohlekraftwerk Buschhaus (DVBl. 1985, S. 1322), in dem folgendes ausgeführt werde: „Die Beachtlichkeit der Bestimmungen der TA Luft auch für die Gerichte folgt demnach nicht nur aus ihrem naturwissenschaftlich fundierten fachlichen Aussagegehalt, sondern auch aus dem Verfahren ihres Zustandekommens, das heißt der Tatsache, daß sie aufgrund des in § 48 BImSchG vorgeschriebenen zentralen Ermittlungsverfahrens unter Mitwirkung der beteiligten Kreise von der hierzu legitimierten obersten Stelle der Exekutive erlassen worden sind ...“

Auf einem verwandten Gebiet habe das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 19. Dezember 1985 zum Kernkraftwerk Wyhl (DÖV 1986, S. 431) entschieden, daß die Allgemeine Berechnungsgrundlage für Strahlenexposition bei radioaktiven Ableitungen mit der Abluft oder in Oberflächengewässer (Richtlinie des Bundesministers des Innern zu § 45 Strahlenschutzverordnung vom 15. August 1979, GMBl. S. 371)

„normkonkretisierende" Funktion besitze und im Gegensatz zu lediglich norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften für die Verwaltungsgerichte innerhalb der von der Norm gesetzten Grenzen verbindlich sei.

Auf diese Argumentation stützt die Bundesrepublik Deutschland ihre Auffassung, daß die TA Luft eine Vorschrift mit allgemeiner Geltung sei: Zwar gelte diese Verwaltungsvorschrift gemäß ihrer Nr. 1 nur für die nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen, die von ihr festgelegten Grenzwerte seien jedoch ungeachtet des Ursprungs der Immission anwendbar. Die TA Luft konkretisiere nämlich den im Immissionsschutzgesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriff „schädliche Umwelteinwirkungen". Diesem Begriff müsse bei jeder Verwendung im Immissionsschutzgesetz und in dessen Durchführungsverordnungen dieselbe Bedeutung zukommen.

Außerdem seien geeignete Maßnahmen getroffen worden, um — wie es Artikel 3 der Richtlinie vorschreibe — die tatsächliche Einhaltung der in der TA Luft festgelegten Grenzwerte sicherzustellen.

Sie habe zunächst eine Reihe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, flankiert von Vorschriften des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts erlassen, die sicherstellten, daß die Konzentrationen schädlicher Stoffe in der Luft unter den in der Richtlinie festgelegten Grenzwerten lägen. Sie weist insoweit auf die Änderungen hin, die nach Erlaß der streitigen Richtlinie am Immissionsschutzgesetz, an der Durchführungsverordnung zu diesem Gesetz (Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 24. Juli 1985, BGBl. I S. 1586) und an der TA Luft vorgenommen worden seien.

Sodann seien von allen Bundesländern, außer von Bremen und Schleswig-Holstein, in denen normalerweise keine hohe Schadstoff-Konzentration auftrete, Smog-Verordnungen erlassen worden.

Schließlich müßten die zuständigen Behörden der Bundesländer gemäß § 47 BImSchG Luftreinhaltepläne aufstellen, wenn durch die Luftverunreinigung schädliche Umwelteinwirkungen aufgetreten oder zu befürchten seien.

Aus alledem schließt die Bundesrepublik Deutschland, daß ihr Rechtssystem den Erfordernissen der Artikel 2 und 3 der Richtlinie vollständig entspreche. Die erste Rüge der Kommission gehe daher fehl.

Zur zweiten Rüge betreffend die fehlende Übermittlung von Plänen zur Verbesserung der Luftqualität in Berlin zählt die Bundesrepublik Deutschland eine Reihe — bereits getroffener oder geplanter — Maßnahmen auf, die eine Verminderung der Luftverunreinigung in Berlin bezweckten.

Zur dritten Rüge betreffend die Verpflichtung, im gesamten Bundesgebiet Meßstationen einzurichten, weist die Bundesrepublik

Deutschland darauf hin, daß Artikel 6 der Richtlinie sie nicht verpflichte, im gesamten Bundesgebiet Meßstationen in gleicher Dichte einzurichten. Gemäß Artikel 6 müßten Meßstationen „insbesondere in den Gebieten, in denen die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Grenzwerte möglicherweise annähernd erreicht oder überschritten werden, sowie in den in Artikel 3 Absatz 2 genannten Gebieten" eingerichtet werden. Im Hinblick auf die Richtlinie sei es daher gerechtfertigt, in den Gebieten mit starker Immissionsbelastung mehr Meßstationen einzurichten als in den weniger belasteten Gebieten. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihrer Äußerung Auflistungen über die Lage der Meßstationen beigelegt. Diesen Auflistungen lasse sich entnehmen, daß die Stationen das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland abdeckten.

Zur vierten Rüge betreffend die Verpflichtung, fortlaufende Messungen vorzunehmen, führt die Bundesrepublik Deutschland aus, daß in den Bundesländern, in denen die Immissionsbelastung am größten sei, tatsächlich fortlaufende Messungen durchgeführt würden. In den Bundesländern, in denen die Belastung geringer sei, würden Stichprobenmessungen durchgeführt. In Bundesländern mit geringer Belastung würden keine Stichprobenmessungen durchgeführt.

Hinsichtlich der fünften Rüge betreffend die Durchführung paralleler Messungen und die regelmäßige Übermittlung der Ergebnisse dieser Messungen an die Kommission trägt die Bundesrepublik Deutschland klar vor, daß sie der Kommission die Ergebnisse der parallelen Messungen bis einschließlich 31. März 1985 übermittelt habe. Sie räumt ein, daß der letzte Bericht verspätet übermittelt worden sei und versichert, daß sie die Fristen künftig einhalten werde.

Die Kommission hielt die Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland nicht für ausreichend und gab am 12. November 1987 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab.

Zur ersten Rüge, es gebe keine Vorschrift, die für das gesamte Hoheitsgebiet verbindliche Grenzwerte für den Gehalt an Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Luft festlege, weist die Kommission darauf hin, daß die von der Bundesrepublik Deutschland erlassenen Vorschriften nicht — wie in Artikel 2 der Richtlinie vorgeschrieben — zwingend und allgemein seien.

So lege das Immissionsschutzgesetz keine allgemeinen Grenzwerte fest, die im gesamten Hoheitsgebiet eingehalten werden müßten und ungeachtet des Ursprungs der Verschmutzung gälten.

Die TA Luft gelte nur für genehmigungsbedürftige Anlagen (Nr. 1 Absatz 1 TA Luft), sie gelte nicht allgemein, sondern nur für die Erteilung bestimmter Genehmigungen und bei der Ausübung bestimmter Kontrollen (Nr. 1 Absatz 2 TA Luft); die in ihr festgelegten Grenzwerte müßten nur in dem die Anlage umgebenden Gebiet eingehalten werden.

Die von den Bundesländern erlassenen Smog-Verordnungen, auf die die Bundesre-

publik Deutschland in ihrer Antwort auf das Fristsetzungsschreiben hinweise, könnten den Erfordernissen der Richtlinie eventuell genügen. Die Bundesrepublik Deutschland habe jedoch keine genaueren Einzelheiten über diese Verordnungen mitgeteilt. Sie habe insbesondere weder die in diesen Verordnungen vorgesehenen Grenzwerte noch die Verfahren genauer angegeben und die Kommission dadurch daran gehindert, die Übereinstimmung dieser Verordnungen mit der Richtlinie nachzuprüfen.

Außerdem sei § 47 BImSchG, wonach die Bundesländer Luftreinhaltepläne aufzustellen hätten, wenn schädliche Umwelteinwirkungen aufgetreten oder zu erwarten seien, zu vage. Das Immissionsschutzgesetz lege insbesondere keine Grenzwerte fest, bei deren Überschreiten die Aufstellung eines Luftreinhalteplans zwingend vorgeschrieben sei.

Hinsichtlich der zweiten Rüge, es seien keine Pläne zur Verbesserung der Luftqualität im Bundesland Berlin übermittelt worden, ist die Kommission der Meinung, die in der Antwort auf das Fristsetzungsschreiben beschriebenen Maßnahmen gewährleisteten nicht die Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte.

Was die dritte Rüge betreffend die Verpflichtung zur Einrichtung von Meßstationen auf dem gesamten Hoheitsgebiet angeht, so widerspricht die Kommission der Auslegung des Artikels 6 der Richtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland. Nach Ansicht der Kommission verpflichtet diese Vorschrift die Mitgliedstaaten, Meßstationen auf dem gesamten Hoheitsgebiet einzurichten, ohne ihnen insoweit ein Ermessen einzuräumen.

Was die vierte Rüge betreffend die Verpflichtung, fortlaufend Messungen vorzunehmen, angehe, so lasse die Antwort der Bundesrepublik Deutschland auf das Fristsetzungsschreiben erkennen, daß in bestimmten Bundesländern, insbesondere in Bayern und Hessen keine fortlaufenden Messungen vorgenommen würden.

Zur fünften Rüge betreffend die Durchführung von Parallelmessungen und die regelmäßige Übermittlung der Ergebnisse dieser Messungen an die Kommission führt diese aus, die Bundesrepublik Deutschland habe ihr die Ergebnisse der Messungen nicht regelmäßig, mindestens zweimal jährlich, übermittelt, wozu sie gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie verpflichtet sei.

Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme hin übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission am 19. Mai 1988 eine Äußerung.

Sie wies zunächst darauf hin, daß die dank der von ihr ergriffenen Maßnahmen erreichten konkreten Ergebnisse völlig zufriedenstellend seien. So sei seit 1986 keine Überschreitung der durch die Richtlinie festgesetzten Grenzwerte mehr festgestellt worden.

Hinsichtlich der ersten Rüge, es fehle eine Vorschrift, die für das gesamte Hoheitsgebiet verbindliche Grenzwerte festlege, führt die Bundesrepublik Deutschland aus, die TA Luft lege Immissionswerte fest, die allgemein und zwingend für die Anwendung des Immissionsschutzgesetzes gälten.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen habe in einem Urteil vom 9. Juli 1987 (DVBl. 1988, S. 152) entschieden, daß Nr. 2.5.1 TA Luft als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift", die die Immissionswerte festlege, für die Verwaltungsgerichte innerhalb der von der Norm gesetzten Grenzen verbindlich sei. Das Oberverwaltungsgericht sei damit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dem obengenannten Urteil vom 19. Dezember 1985 zum Kernkraftwerk Wyhl gefolgt. Es habe festgestellt, daß die TA Luft rechtsverbindlich sei, da sie auf der Grundlage des § 48 BImSchG erlassen worden sei und diese Vorschrift die Bundesregierung ermächtige, verbindliche Vorschriften zu erlassen.

Hinsichtlich der von den Bundesländern erlassenen Smog-Verordnungen führt die Bundesrepublik Deutschland aus, sie beruhten auf Musterentwürfen des Länderausschusses für Immissionsschutz. Sie fügt ihrem Schreiben eine „Synopse der Smog-Verordnungen" des Umweltbundesamtes vom März 1987 bei.

Im übrigen lasse § 47 BImSchG den Landesbehörden bei der Entscheidung, ob ein Luftreinhalteplan aufgestellt werden solle, nur einen schmalen Ermessensspielraum. Diese Behörden müßten einen Luftreinhalteplan aufstellen, es sei denn, es gebe eine andere Möglichkeit, um die Überschreitung der in der TA Luft festgelegten Immissionswerte zu vermeiden. Es sei im übrigen beabsichtigt, das Immissionsschutzgesetz dahin zu ändern, daß das Aufstellen von Luftreinhalteplänen verbindlich vorgeschrieben werde, wenn bestimmte — insbesondere die in der Richtlinie festgelegten — Immissionswerte überschritten würden.

Was die zweite, dritte und vierte Rüge angeht, so macht die Bundesrepublik Deutschland genauere Angaben zu dem Plan zur Verbesserung der Luftqualität im Bundesland Berlin sowie zur Lage und zum Betrieb der Meßstationen. Daraus ergebe sich, daß diese drei Rügen nicht begründet seien.

Hinsichtlich der fünften Rüge betreffend die Durchführung paralleler Messungen und die Übermittlung der Ergebnisse dieser Messungen an die Kommission macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, daß nach Absprache mit der Kommission erstmals über den Meßzeitraum 1. April 1983 bis 31. März 1984 zu berichten gewesen sei. Nach anfänglichen Übermittlungsschwierigkeiten seien die Berichte seit dem Berichtszeitraum 1985/86 den Anforderungen entsprechend übermittelt worden. Die Bundesrepublik Deutschland versichert, sie werde die Vorschriften der Richtlinie weiterhin exakt befolgen.

Am 13. Dezember 1988 hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu er-

öffnen. Er hat jedoch der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission Fragen gestellt. Diese Fragen sind innerhalb der festgesetzten Fristen beantwortet worden.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um die Richtlinie 80/779 des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub sowie ihre Anwendungsbedingungen vollständig in innerstaatliches Recht umzusetzen;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

Die *Bundesrepublik Deutschland* beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— der Kommission die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Nach Ansicht der *Kommission* ist die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie nicht nachgekommen, eine zwingende Vorschrift zu erlassen, die allgemein und für das gesamte Hoheitsgebiet das Überschreiten der sich aus dieser Vorschrift ergebenden Grenzwerte verbiete. Die Bundesrepublik Deutschland habe außerdem nicht — wie Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vorschreibe — die geeigneten Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, daß diese Grenzwerte tatsächlich eingehalten würden.

Die einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften beruhten auf einem völlig anderen Konzept als die Richtlinie. Während die Richtlinie den Erlaß zwingender Vorschriften verlange, die auf dem gesamten Hoheitsgebiet die Einhaltung der in ihr festgelegten Grenzwerte sicherstellten, sähen die deutschen Rechtsvorschriften lediglich eine Reihe von Mitteln zur Einhaltung dieser Grenzwerte vor, ohne diese in verbindliche Normen zu fassen. Dieses Vorgehen genüge den Anforderungen der Richtlinie nicht.

Die Bundesrepublik Deutschland könne nicht geltend machen, die TA Luft stelle eine allgemeine und zwingende Vorschrift dar, die die Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte im gesamten Bundesgebiet vorschreibe.

Zunächst sei der Anwendungsbereich dieser Verwaltungsvorschrift beschränkt. Wie in Nr. 1 ausdrücklich angegeben, gelte sie nur für genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG. Darüber hinaus seien die Vorschriften der TA Luft nur bei einigen genau angegebenen auf diese Anlagen bezogenen behördlichen Maßnahmen zu beachten: Genehmigung zur Errichtung oder zur Änderung einer solchen Anlage, Erlaß nachträglicher Anordnungen, Erlaß von Anordnungen über Ermittlungen von

Art und Ausmaß der Emissionen von Anlagen sowie der Immissionen im Einwirkungsbereich der Anlagen. Die in der TA Luft festgelegten Grenzwerte seien daher nicht anwendbar, wenn die Immissionen andere Ursachen als das Betreiben genehmigungsbedürftiger Anlagen hätten, wie zum Beispiel ein hohes Verkehrsaufkommen, private Heizungen oder Schadstoffimporte.

Außerdem würden diese Werte selbst in den Fällen, in denen die in der TA Luft festgelegten Immissionswerte Anwendung fänden, von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht als zwingende Vorschriften, sondern lediglich als eine „geeignete, wenn nicht optimale Erkenntnisquelle" angesehen (Urteil vom 17. Februar 1978, BVerwGE 55, S. 258).

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1985 zum Kernkraftwerk Wyhl, auf das die Bundesrepublik Deutschland während des vorprozessualen Verfahrens Bezug genommen habe, betreffe nicht Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG, sondern eine zur Strahlenschutzverordnung ergangene Richtlinie. Das Bundesverwaltungsgericht habe in diesem Urteil offen gelassen, „wie weit diese Bindung (der in dieser Rechtssache streitigen Vorschrift) im Einzelfall ... geht". Es sei daher nicht richtig, daß das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil den Rechtsnormcharakter der Verwaltungsvorschriften allgemein anerkannt habe.

In einem Urteil von 1986 zu einer Subventionsrichtlinie habe das Bundesverwaltungsgericht sogar ausgeführt, „Verwaltungsvorschriften — mit welcher faktischen Wirkung auch immer — sind keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 VwGO" (BVerwG DÖV 1987, S. 289 bis 291).

Noch deutlicher sei das Bundesverfassungsgericht in einem jüngeren Urteil zu einer Richtlinie im Bereich des Steuerrechts geworden: „Allgemeine Verwaltungsvorschriften ... sind keine Gesetze i. S. des Art. 20 III GG und des Art. 97 I GG (sc.: d. h. im Sinne der Bindung des Richters an das Gesetz) ..." (BVerfG NJW 1989, S. 666 und 667).

Es stehe demnach eindeutig fest, daß Verwaltungsvorschriften in der Regel nicht als Rechtsnormen anerkannt seien. Diese Lösung sei im übrigen aufgrund von Artikel 80 Absatz 1 Grundgesetz geboten. Diese Vorschrift mache den Erlaß von Rechtsnormen durch die Verwaltung von bestimmten Voraussetzungen abhängig, die im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien.

Die TA Luft sei außerdem im Rahmen ihres eigenen Anwendungsbereichs, dem der genehmigungsbedürftigen Anlagen, keine verbindliche Vorschrift und könne daher eine solche Rechtsnatur erst recht nicht außerhalb ihres besonderen Anwendungsbereichs haben, wie von der Bundesrepublik Deutschland zu Unrecht geltend gemacht werde.

Schließlich werde sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre eingeräumt,

daß Verwaltungsvorschriften nicht zwingend eingehalten werden müßten, wenn ein atypischer Sachverhalt vorliege, das heißt ein Sachverhalt, „den der Vorschriftengeber bei der von ihm vorzunehmenden generellen Betrachtung nicht regeln konnte oder wollte". Den Verwaltungsbehörden stehe es daher in einem solchen Fall frei, von der Verwaltungsvorschrift abzuweichen.

Aus alledem schließt die Kommission, daß es in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig keine zwingende Vorschrift gebe, die allgemein und für das gesamte Hoheitsgebiet die Überschreitung der in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte verbiete.

Die Bundesrepublik Deutschland habe außerdem nicht — wie Artikel 3 der Richtlinie vorschreibe — die geeigneten Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, daß die in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte tatsächlich eingehalten würden.

So habe die Bundesrepublik Deutschland während des vorprozessualen Verfahrens selbst eingeräumt, daß es keine Smog-Verordnungen für Bremen und Schleswig-Holstein gebe, das heißt für einen bedeutenden Teil des Bundesgebiets. Zudem gingen die bestehenden Smog-Verordnungen von weit höher liegenden Grenzwerten aus als die Richtlinie (Schwefeldioxid 0,60 mg/m3 statt 0,06 mg/m3). Insoweit räumt die Kommission jedoch ein, daß der Vergleich der Werte wegen der unterschiedlichen Bezugszeiträume kaum möglich sei. Der Umstand, daß die Smog-Verordnungen manchmal durchgeführt würden, beweise schließlich, daß die in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte in Wirklichkeit manchmal überschritten würden.

Auch mit den Luftreinhalteplänen, die die Bundesländer aufstellen oder durchsetzen müßten, wenn schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen aufträten oder zu erwarten seien (§§ 44 bis 47 BImSchG), lasse sich nicht sicherstellen, daß die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte tatsächlich eingehalten würden.

Erstens beträfen die Schutz- und Vorsorgemaßnahmen, die im Rahmen dieser Luftreinhaltepläne zu treffen seien, nicht das gesamte Staatsgebiet, sondern nur die Gebiete, die durch Verordnungen der Länder zuvor als „Belastungsgebiete" qualifiziert worden seien.

Sodann stehe die Entscheidung über die Aufstellung von Luftreinhalteplänen im Ermessen der Verwaltungsbehörden, wie sich insbesondere aus § 44 Absatz 2 BImSchG ergebe. Nach dieser Vorschrift seien Belastungsgebiete Gebiete, in denen „in besonderem Maße" schädliche Umwelteinwirkungen aufgetreten oder vorhersehbar seien. Auch bestimme § 47 BImSchG nicht, daß die zuständigen Länderbehörden unter bestimmten Umständen einen Luftreinhalteplan erstellen müßten, sondern nur, daß sie ihn erstellen sollten.

Darüber hinaus seien die Prozeduren, die erforderlich seien, um die im Rahmen von Luftreinhalteplänen vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen, derartig kompliziert, daß es nicht möglich sei, schnell tätig zu werden, um die effektive Einhaltung der Grenzwerte zu gewährleisten.

Schließlich gehe aus keiner Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift hervor, daß bei den gebietsbezogenen Luftreinhalteplänen, die in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte verbindlich zu beachten seien. Die Bundesrepublik Deutschland habe mitgeteilt, daß eine Novellierung des Immissionsschutzgesetzes in Arbeit sei, durch die die Erstellung und die Durchführung von Luftreinhalteplänen zwingend vorgeschrieben werde, wenn die in der Richtlinie festgelegten Werte überschritten seien. Solange diese Änderungen des Immissionsschutzgesetzes nicht vorgenommen seien, entspreche dieses nicht den Erfordernissen der Richtlinie.

Die Kommission fordert den Gerichtshof daher auf, festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie nicht ordnungsgemäß in innerstaatliches Recht umgesetzt hat.

Die *Bundesrepublik Deutschland* ist der Ansicht, die Klage sei abzuweisen.

Die Klage beruhe vollständig auf dem Gedanken, daß die Umsetzung der Richtlinie die Normierung einer Gesetzesvorschrift erfordere, die ausdrücklich die Überschreitung der in der Richtlinie festgesetzten Grenzwerte für den gesamten Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland untersage.

In Wirklichkeit verpflichte die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht, ein ausdrückliches Verbot der Überschreitung der in ihr festgesetzten Werte zu erlassen. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie beschränke sich darauf, den Erlaß „geeigneter Maßnahmen" dafür zu verlangen, daß ein bestimmter Erfolg erreicht werde, daß nämlich „die Konzentrationen von Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre ab 1. April 1983 nicht über den in Anhang I genannten Grenzwerten liegen".

Die Richtlinie überlasse den Mitgliedstaaten demnach die Wahl der Methoden zur Erreichung des von ihr festgelegten Zieles, nämlich der Einhaltung bestimmter festgesetzter Grenzwerte.

Diese Grenzwerte würden in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich eingehalten. Die anhand eines außerordentlich dichten flächendeckenden Meßnetzes durchgeführten Messungen belegten, daß die Grenzwerte seit 1983 unterschritten würden. Im Jahr 1988 hätten die gemessenen Werte die Grenzwerte sogar um mehr als 50 % unterschritten. Diese Messungen seien im übrigen gemäß Nr. 2.6 TA Luft in einem sehr engen Bereich um die schadstoffemittierenden Anlagen durchgeführt worden, während die Werte nach der Richtlinie an Orten gemessen werden könnten, die nicht so nah an der Emissionsquelle lägen. Die Messungen in Deutschland seien daher nach einer strengeren Methode als in der Richtlinie verlangt durchgeführt worden.

Die Fakten bestätigten somit, daß das deutsche Umweltschutzsystem geeignet sei, die Einhaltung des von der Richtlinie aufgestellten Ziels zu gewährleisten.

Man könne aus dem Umstand, daß einige Bundesländer die Smog-Verordnungen manchmal anwendeten, nicht auf die Überschreitung der in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte schließen. Die in den Smog-Verordnungen enthaltenen Pläne zielten auf ein schnelles Bekämpfen kurzzeitiger Überschreitungen bestimmter Grenzwerte; diese kurzzeitigen Überschreitungen wirkten sich jedoch auf den nach der Richtlinie maßgeblichen Jahresdurchschnittswert der Immissionen nicht entscheidend aus.

Allgemeiner führt die Bundesrepublik Deutschland aus, ihr Umweltschutzrecht beruhe auf drei grundlegenden Prinzipien.

Zum einen beruhe das deutsche System — anders als die Richtlinie — nicht allein auf dem Schutzprinzip, wonach Maßnahmen ergriffen werden müßten, um einer konkreten Gefährdung zu begegnen. Das deutsche System beruhe außerdem auf dem Vorsorgeprinzip. Danach müßten — noch bevor die konkrete Gefährdung entstehe — alle Vorkehrungen getroffen werden, um die Belastung so niedrig zu halten, daß eine konkrete Gefährdung erst gar nicht eintreten könne.

Zum zweiten sei das deutsche Umweltschutzrecht dadurch gekennzeichnet, daß es die Ursache der Umweltbelastung beheben wolle und daß die in ihm vorgesehenen Maßnahmen das jeweils gefährdete Medium, nämlich die Luft, das Wasser usw., beträfen. Es würden folglich gezielte Maßnahmen in den Bereichen eingesetzt, in denen sie erforderlich seien, während keine Maßnahme ergriffen werde, wenn keine Gefahr bestehe, daß der kritische Bereich der Umweltbelastung erreicht werde. Dank dieses Systems werde das Ziel des medialen Schutzes im gesamten Hoheitsgebiet voll erreicht.

Zum dritten seien die Rahmenbedingungen des Umweltschutzes in Rechtsnormen festgelegt, während die Ausfüllung dieser Normen und der dabei verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe in technischen Verwaltungsvorschriften erfolge. Diese würden nach einem speziellen Verfahren erlassen, das insbesondere die Anhörung der beteiligten Kreise vorsehe. Dieses Verfahren stelle sicher, daß in Bereichen, die zugleich die Wissenschaft, die Technik und die Normsetzung berührten, geeignete Regelungen erlassen würden, die zugleich die Erfordernisse der Rechtsklarheit und -sicherheit erfüllten.

Aus diesen drei Prinzipien erkläre sich die Beschaffenheit der im vorliegenden Fall streitigen deutschen Regelung.

Die vom Vorsorgeprinzip inspirierten Vorschriften des Immissionsschutzgesetzes ließen der Verwaltungsbehörde einen gewissen Ermessensspielraum. Dagegen ließen die Vorschriften, die konkrete Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung beträfen, der Verwaltung kein Ermessen.

Das Immissionsschutzgesetz enthalte im übrigen eine Reihe von Vorschriften, die der Entstehung möglicher Ursachen für die Verunreinigung vorbeugen sollten. Diese Vorschriften würden von strafrechtlichen Sanktionen flankiert. Das Gesetz enthalte insbesondere Vorschriften, die bestimmte spezifische Umweltbereiche schützen sollten. So beträfen die § 44 ff. BImSchG die Überwachung der Luftverunreinigung und die Luftreinhaltepläne. Aufgrund dieses Prinzips, nämlich die Ursachen der Verunreinigung zu bekämpfen, seien die gebietsbezogenen Maßnahmen, wie die Smog-Verordnungen, nur in den Gebieten vorgesehen, in denen eine Luftverunreinigung auftreten könne.

§ 48 BImSchG schließlich verweise hinsichtlich der technischen Detailregelungen des Immissionsschutzes insbesondere der Festlegung von Immissionsgrenzwerten, auf Verwaltungsvorschriften. Diese Verwaltungsvorschriften müßten nach einem besonderen Verfahren unter Mitwirkung der in § 51 BImSchG aufgezählten beteiligten Kreise erlassen werden. Es handele sich um die Vertreter der Wissenschaft, die Betroffenen, die beteiligte Wirtschaft, das beteiligte Verkehrswesen und die für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden. Gemäß § 48 BImSchG bedürften die erlassenen Vorschriften der Zustimmung des Bundesrates.

Die auf der Grundlage des § 48 BImSchG erlassenen Vorschriften seien daher keine gewöhnlichen Verwaltungsvorschriften. Da sie eine verbindliche Norm ausfüllten, seien sie ebenso verbindlich wie diese. Wegen der hochtechnisierten Natur des Umweltrechts habe man auf dieses zweistufige Gesetzgebungsverfahren zurückgreifen müssen. Im übrigen wendeten die Gemeinschaftsorgane ein entsprechendes Verfahren bei der Verabschiedung von Harmonisierungsrichtlinien an, in denen sie auf technische Regelwerke verwiesen, die ebenfalls erst durch ihre Einbeziehung in die Rechtsnorm rechtsverbindlichen Charakter erhielten.

Im deutschen Recht bestehe keine Zweifel an dem rechtsverbindlichen Charakter der TA Luft. Die Bundesrepublik Deutschland habe ihrer Gegenerwiderung eine Ausarbeitung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beigefügt, aus der sich ergebe, daß der rechtsverbindliche Charakter der TA Luft von der Rechtsprechung und der Lehre anerkannt werde.

Hinsichtlich des Vorwurfs der Kommission, die in der TA Luft festgelegten Grenzwerte gälten nur für die genehmigungsbedürftigen Anlagen (Nr. 1 TA Luft) weist die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, daß der Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkungen" für den gesamten Anwendungsbereich des Immissionsschutzgesetzes nur einheitlich ausgelegt werden könne. Diese Auslegung sei die der TA Luft, in der die Grenzwerte festgelegt würden, bei deren Überschreitung der Gehalt an Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Luft eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstelle. Die Bundesrepublik Deutschland habe somit die in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte für den gesamten Bereich des Umweltschutzes umgesetzt.

Dazu, daß einige Länder keine „Belastungsgebiete" ausgewiesen hätten, führt die Bundesrepublik Deutschland aus, es sei reiner Formalismus, wenn die Mitgliedstaaten gezwungen wären, umfangreiche Vorbeuge- und Kontrollmaßnahmen in Gebieten durchzuführen, in denen keine Gefahr bestehe, daß die in der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte überschritten würden. Das Immissionsschutzgesetz schreibe in jedem Fall zwingend die Aufstellung von Luftreinhalteplänen vor, wenn die durchgeführten Maßnahmen eine Überschreitung der Grenzwerte befürchten ließen und diese Gefahr nicht auf anderem Weg gebannt werden könne.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

A — *Fragen an die Bundesrepublik Deutschland*

Mit der ersten Frage ist die Bundesrepublik Deutschland gebeten worden, dem Gerichtshof den Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorzulegen, den sie insbesondere auf Seite 7 unter III. ihrer Äußerung vom 19. Mai 1988 (Äußerung zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme) erwähnt hat. Sie ist gebeten worden, mitzuteilen, in welchem Stadium sich gegenwärtig die beabsichtigte Novellierung befindet.

Die Bundesrepublik Deutschland hat daraufhin den Wortlaut des Entwurfs zu einem Dritten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Bundestagsdrucksache 11/4909) vorgelegt. Sie hat darauf hingewiesen, daß diese Änderung vom Bundestag inzwischen am 11. Mai 1990 beschlossen und am 22. Mai 1990 im *Bundesgesetzblatt* (BGBl. I S. 870) veröffentlicht und am 1. September 1990 in Kraft getreten sei.

Sie hat dem Gerichtshof mitgeteilt, daß der Wortlaut des Immissionsschutzgesetzes in der ab dem 1. September 1990 geltenden Fassung im *Bundesgesetzblatt* neu bekannt gemacht worden sei (BGBl. 1990, I, S. 880). Sie hat den Wortlaut der Neufassung ebenfalls beigelegt.

Die nunmehr vorgenommenen Änderungen seien — auch wenn dies gemeinschaftsrechtlich nicht erforderlich gewesen wäre — so weitgehend gefaßt, daß sich damit selbst die — schon aufgrund der bisherigen Rechtslage nicht begründeten — rechtlichen Bedenken der Kommission erledigt haben dürften, die der vorliegenden Klage zugrunde lägen.

Mit einer zweiten Frage hat der Gerichtshof die Bundesrepublik Deutschland gefragt, ob in der Tatsache, daß dieser Gesetzentwurf eine ausdrückliche Verpflichtung zur Durchführung von Luftreinhalteplänen bei Erreichen der in den Richtlinien 80/779 und 82/884 festgesetzten Grenzwerte vorsieht, nicht ein Beweis dafür zu sehen ist, daß im deutschen Umweltschutzrecht gegenwärtig eine solche Verpflichtung nicht besteht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dies verneint. Sie hat folgendes hinzugefügt:

„Auch nach der bisherigen Gesetzesfassung des § 47 BImSchG bestand eine Rechtspflicht, bei Erreichen der in den Richtlinien 80/779 und 82/884 festgesetzten Grenzwerte Luftreinhaltepläne aufzustellen. Insoweit ergibt die Neufassung von § 47 keine materielle Änderung des geltenden Rechts, sondern ist deklaratorischer Natur.

Das läßt sich anhand folgender teleologischer und systematischer Überlegungen nachvollziehen:

a) Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs 4909, S. 22; zu Art. 1 Nr. 21) soll die Neufassung des § 47 Abs. 1 die Grundlage dafür bieten, auch außerhalb von gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 BImSchG festgesetzten Belastungsgebieten (jetzt: Untersuchungsgebiete) ein gebietsbezogenes (und nicht nur anlagenbezogenes) Handlungskonzept in Form eines Luftreinhalteplanes zu entwickeln, selbst wenn es möglicherweise nur um die Begrenzung lokal auftretender einzelner Schadstoffe geht.

In dieser Beziehung geht der neue § 47 Abs. 1 über die alte Fassung des Gesetzes hinaus. Da außerhalb der bereits festgesetzten Untersuchungsgebiete eine Überschreitung der Grenzwerte angesichts der regionalen Ausdehnung dieser Gebiete faktisch ausgeschlossen ist, wirkt sich diese räumliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs des § 47 im Ergebnis nur für die mögliche Überschreitung nationaler (anlagenbezogener) Grenzwerte aus, die auch überschritten werden können, wenn die Grenzwerte der Richtlinie noch nicht erreicht sind.

b) Die bisherige Fassung des § 47 Abs. 1, S. 2 BImSchG lautet wie folgt:

‚Ergibt die Auswertung, daß im gesamten Belastungsgebiet oder Teilen des Gebietes schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind, soll die nach Landesrecht zuständige Behörde für dieses Gebiet einen Luftreinhalteplan aufstellen.‘

Zu diesem Wortlaut sind zunächst noch einmal zwei Elemente der Gesetzesauslegung festzuhalten, die nach deutschem Recht zwingend sind:

— im Falle der Überschreitung der dem Gesundheitsschutz dienenden Grenzwerte der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinie liegt eine ‚schädliche Umwelteinwirkung‘ im Sinne des BImSchG und damit auch des § 47 Abs. 1 vor;

— die ‚Soll‘-Vorschrift des § 47 BImSchG enthält eine zwingende Verpflichtung in allen Fällen, in denen das Schutzgut der Gesundheit gefährdet ist, wie dies bei dem Auftreten ‚schädlicher Umwelteinwirkungen‘ der Fall ist.

Zu diesen beiden Elementen kann auf das bisherige schriftsätzliche Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland in diesem Verfahren sowie in der Rechtssache C-59/89 verwiesen werden.

In allen Fällen von Luftverunreinigungen unterhalb der Schwelle dieser Grenzwerte — insbesondere also in Fällen, in denen eine Überschreitung der Grenzwerte lediglich ohne das Eingreifen der Behörden ‚zu erwarten ist' — kann die Behörde entscheiden, ob sie der drohenden Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte — und damit des Auftretens gesundheitsschädlicher Umwelteinwirkungen — durch andere Maßnahmen ebenso effektiv oder möglicherweise effektiver entgegentreten kann. Diesen Spielraum im Vorfeld der Überschreitung der Grenzwerte hat der Gesetzgeber in § 47 Abs. 1 Satz 2 der Neufassung den zuständigen Behörden nach wie vor eingeräumt. Der bisherige § 47 Abs. 1 Satz 2 BImSchG umfaßt somit — soweit es um die Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen geht — das, was in der Neufassung in Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 aufgespalten ist. Satz 1 der Neufassung stellt für den Fall der Überschreitung der einschlägigen Grenzwerte klar, was bisher aufgrund zwingender Auslegung der alten Fassung des § 47 bereits galt, während Satz 2 eigenständig den Vorsorgebereich abdeckt, der bisher ebenfalls in ein und demselben Satz der alten Fassung mit abgedeckt war.

Materiell ergibt sich dadurch keine Änderung."

Mit der dritten Frage ist die Bundesrepublik Deutschland gebeten worden, dem Gerichtshof die von dem Länderausschuß auf Seite 5 unter I.1 ihrer Äußerung vom 19. Mai 1988 (Äußerung zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme) erarbeiteten Musterentwürfe für Smog-Verordnungen vorzulegen.

In Beantwortung dieser Frage hat die Bundesrepublik Deutschland den Musterentwurf für Smog-Verordnungen übermittelt und darauf hingewiesen, daß er allen Bundesländern als Grundlage für ihre eigene Smog-Verordnung und für das Einschreiten in zeitlich eng begrenzten Luftbelastungssituationen gedient habe.

B — *Frage an die Kommission*

Frage: Die Kommission wird gebeten, mitzuteilen, ob die unter den Punkten 2, 3, 4 und 5 des Fristsetzungsschreibens vom 6. Mai 1986 erhobenen Rügen Eingang in die Klageschrift oder den Erwiderungsschriftsatz gefunden haben, und bejahendenfalls anzugeben, wo genau sie in der Klageschrift oder dem Erwiderungsschriftsatz Ausführungen zur Begründung dieser Rügen gemacht hat.

Antwort: „Die Kommission hat ihre Klage auf Punkt 1 des Fristsetzungsschreibens, das Fehlen einer wirksamen, flächendeckenden Festsetzung und Garantie der Einhaltung des von der Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerts konzentriert. Was die in den Punkten 2 bis 5 des Fristsetzungsschreibens angeführten Rügen betrifft, konnte im Zeitpunkt der Klageerhebung nicht mehr von erheblichen Verletzungen der Richtlinie ausgegangen werden."

R. Joliet
Berichterstatter