

Der Fall „JP/Ministre de la Transition écologique, Premier ministre“

Rs. C-61/21, Urteil des Gerichtshofs vom 22.12.2022 – ECLI:EU:C:2022:1015.

aufbereitet durch **Masha Fenner**

Das Wichtigste: Ein EU-Mitgliedstaat haftet nicht für Gesundheitsschäden seiner Bürger, die durch Überschreitungen von Luftverschmutzungsgrenzwerten aus EU-Richtlinien in dem betreffenden Mitgliedstaat entstanden sein sollen. Die einschlägigen Richtlinien dienen, unabhängig davon, ob sie unmittelbar anwendbar sind oder nicht, dem allgemeinen Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, verleihen dem Einzelnen jedoch keine individuellen Rechte, die eine Staatshaftung begründen können. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit einer Haftung nach nationalem Recht sowie das Recht des Einzelnen, unter Berufung auf das Institut der ausnahmsweisen unmittelbaren Richtlinienwirkung bei nationalen Behörden oder Gerichten den Erlass spezifischer nach diesen Richtlinien erforderlichen Maßnahmen zu erwirken. Der Gerichtshof unterscheidet insofern zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz im unionsrechtlichen Kontext. Biede Sanktionsmechanismen müssen nicht zusammenfallen.

I. Vorbemerkung

Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-61/21 behandelt grundlegende Fragen der unionsrechtlichen Staatshaftung im Zusammenhang mit Umweltschutz und individueller Gesundheit. Insbesondere befasst sich der EuGH in dieser Entscheidung mit der Frage des individualschützenden Charakters der Luftreinhaltungsgrenze im Zusammenhang mit Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG sowie den Bestimmungen der Vorgängerrichtlinien. Kernfrage ist somit, ob die Richtlinien dem Einzelnen Rechte verleihen, die im Falle ihrer Verletzung eine unionsrechtliche Staatshaftung begründen.

1. Bestätigung der Grundsätze zur unionsrechtlichen Staatshaftung

Zunächst beruft sich der EuGH auf die durch seine *Francovich*-Rechtsprechung entwickelten und gefestigten Voraussetzungen für einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch. Dem Kläger steht danach ein Ersatzanspruch zu, wenn drei grundlegende Voraussetzungen vorliegen:

1. Die verletzte Norm muss bezwecken, dem Einzelnen Rechte zu verleihen;
2. Der Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein;
3. Ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden muss bestehen.

2. Ausdrückliche oder implizite Verleihung von Rechten an Einzelne

Der EuGH betont unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung, dass sich individuelle Rechte nicht nur durch ausdrückliche Bestimmungen ergeben. Sie können auch durch Vorschriften verliehen werden, in denen den Mitgliedstaaten, den Unionsorganen oder dem Einzelnen positive

oder negative Verpflichtungen in der Weise auferlegt werden, dass dem Einzelnen dadurch implizit Rechte wie durch die Schutznormtheorie im deutschen Recht zukommen. Ein mitgliedstaatlicher Verstoß gegen diese Vorschriften kann folglich den Einzelnen in seinen Rechten beschränken, selbst wenn die unionsrechtliche Vorschrift nicht unmittelbar anwendbar ist.

Der Gerichtshof bestätigt, dass es für den individualschützenden Charakter einer Schutznorm nicht genügt, dass in den Begründungserwägungen der Richtlinie lediglich bestimmte Interessen oder allgemeine Ziele erwähnt werden. Nichtsdestoweniger können Richtlinienbestimmungen individuelle Rechte verleihen, selbst wenn den jeweiligen Mitgliedstaaten als Adressaten bei der Umsetzung ein Gestaltungs- und Ermessensspielraum eingeräumt wird, solange dem Einzelnen letztlich eine vorteilhafte Rechtsposition in hinreichend bestimmter Weise zugutekommt.

3. Individualschützender Charakter der Luftreinhaltegrenze

Der EuGH stellt fest, dass die Richtlinie 2008/50/EG und ihre Vorgängerbestimmungen zwar das allgemeine Ziel verfolgen, die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen, dem Einzelnen jedoch keine individuellen Rechte verleihen.

So verpflichtet die Richtlinie 2008/50/EG sowie ihre Vorgängerregelungen zwar die jeweiligen Mitgliedstaaten, die Grenzwerte für Luftschadstoffe wie PM10 und NO₂ einzuhalten, indem sie geeignete Maßnahmen ergreifen sollen. Der EuGH betont jedoch, dass diese Regelungen keine Verpflichtung zur vollständigen Vermeidung jeglicher Grenzwertüberschreitung enthalten. Stattdessen sollen die mitgliedstaatlichen Maßnahmen lediglich darauf ausgerichtet sein, die Gefahr und Dauer von Überschreitungen auf ein Minimum zu reduzieren.

Der Gerichtshof urteilt somit, dass bereits die erste Voraussetzung für einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch nicht erfüllt ist.

4. Abgrenzung von Primär- und Sekundärrechtsschutz

Bemerkenswert an der Entscheidung ist die vom EuGH vorgenommene Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz. So unterscheidet der Gerichtshof zwischen der Frage, ob eine unionsrechtliche Bestimmung dem Einzelnen bei unzureichender mitgliedstaatlicher Umsetzung durch nationale Stellen einen Anspruch auf behördliches Handeln unter Berufung auf die unmittelbare Richtlinienwirkung im vertikalen Verhältnis einräumt (Primärrechtsschutz) und der bereits diskutierten Frage, ob sie darüber hinaus einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch begründet (Sekundärrechtsschutz).

Das Recht des Einzelnen, bei nationalen Behörden oder Gerichten spezifische Maßnahmen oder Aktionspläne unter Berufung auf die ausnahmsweise unmittelbar anwendbare Richtlinie zu erzwingen, sei als Ausdruck des unionsrechtlichen Grundsatzes der Effektivität anzusehen. Es müsse dem Einzelnen ermöglicht werden, Behörden- oder Gerichtsverfahren einzuleiten, um die Umsetzung von spezifischen Maßnahmen zur Minimierung von Überschreitungen der Grenzwerte zu erreichen, um so den säumigen Mitgliedstaaten nach dem Prinzip der Sanktionierung zur Rechenschaft zu ziehen.

In dieser Entscheidung entkoppelt der EuGH diese Frage eines subjektiven Rechts auf nationales behördliches Tätigwerden vom Vorliegen eines individuellen Schadensersatzanspruchs. Obwohl Einzelne mitunter das Recht hätten, Maßnahmen durch nationale Behörden oder Gerichte zu erzwingen, bedeute dies nicht zwangsläufig, dass sie auch einen Anspruch auf unionsrechtliche Staatshaftung hätten, wenn Maßnahmen zur

Richtlinienumsetzung unterblieben oder unzureichend umgesetzt seien. Die Ebenen des Primär- und Sekundärrechtsschutzes müssten somit nicht notwendigerweise zusammenfallen.

Warum der EuGH eine solche Entkoppelung für gerechtfertigt hält oder auf welche Gründe er diese stützt, bleibt jedoch unklar. So stellt der Gerichtshof zwar fest, dass der Einzelne ein subjektives Recht auf behördliches Tätigwerden unter Berufung auf die ausnahmsweise unmittelbar anwendbare Richtlinie habe, dieselbe Richtlinie ihm jedoch keine subjektiven Rechte verleihen würde, die einen unionsrechtlichen Schadensersatzanspruch begründen können. Es bleibt demnach offen, warum eine Rechtsposition, die vermutlich als die gleiche zu bewerten ist, einerseits ausreicht, um staatliche Maßnahmen einzuklagen, andererseits aber nicht für die Begründung eines Schadensersatzanspruchs genügt.

Es kann lediglich vermutet werden, dass sich der EuGH hier auf den Grundsatz „(Kein) dulde und liquidiere“ stützt. Dieser verbietet dem Einzelnen, eine rechtswidrige Maßnahme zunächst klaglos hinzunehmen, um später Schadensersatz bzw. Entschädigung zu verlangen. Die Geltendmachung des Schadensersatzanspruches wird somit von der Erschöpfung aller zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten abhängig gemacht. Diese Vorgehensweise berücksichtigt die nationalen Haushalte, da diese dadurch geschützt werden, dass der Einzelne zunächst alle Primärrechtsschutzmittel ausgeschöpft haben muss, bevor er einen Schadensersatzanspruch gegen einen Mitgliedstaat geltend machen kann. Ferner dient ein solches Verbot der Geltendmachung eines Schadensersatzanspruches, ohne vorher die möglichen Maßnahmen auf der Primärrechtsschutzebene ergriffen zu haben, der effektiveren Umsetzung des Unionsrechts. Ob dies tatsächlich die Überlegungen des EuGH widerspiegelt, bleibt indes offen.

II. Vertiefende Lesehinweise

Ellinghaus, EuGH: Kein Schadensersatz bei durch Nichteinhaltung der Luftqualitätsziele verursachten Gesundheitsschäden, IWRZ 2023, 73.

Kaufmann, EuGH: Umweltrecht: Kein Anspruch auf Schadensersatz wegen Luftverschmutzung aus Unionsrecht, EuZW 2023, 236.

Ruffert, Europarecht: Keine Staatshaftung bei Luftverschmutzung, JuS 2023, 885.

Ruttloff, EuGH: Kein Staatshaftungsanspruch einzelner Personen wegen Überschreiten der Luftreinhaltegrenzwerte, NVwZ 2023, 321.

Worms, EuGH: Kein Anspruch auf Schadensersatz wegen Luftverschmutzung, NJW 2023, 827.

III. Sachverhalt

Ein Pariser Bürger forderte im Ausgangsverfahren zum einen von der zuständigen französischen Verwaltung, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu erlassen, und machte zum anderen Entschädigungsansprüche in Höhe von 21 Millionen Euro gegen die Französische Republik für Gesundheitsschäden geltend. Diese führte der Kläger auf die schlechte Luftqualität im Großraum Paris aufgrund unzureichender Maßnahmen des französischen Staates zur Einhaltung der Luftreinhaltegrenzen zurück.

Art. 13 und 23 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichten die zuständigen nationalen Behörden, sicherzustellen, dass die in der Richtlinie festgesetzten Grenzwerte für PM10 und NO₂ in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet nicht überschritten werden, und für den Fall einer Überschreitung

geeignete Maßnahmen vorzusehen, um diese durch Luftqualitätspläne zu beheben. Die festgesetzten Feinstaub- und Stickoxidgrenzwerte werden im Ballungsraum Paris indes überschritten.

Das für das Verfahren in zweiter Instanz zuständige Berufungsgericht Versailles setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH zwei Fragen zur Vorabentscheidung vor: ob Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 dahin auszulegen seien, dass sie dem Einzelnen bei einem hinreichend qualifizierten Verstoß eines Mitgliedstaats gegen die sich daraus ergebenden Verpflichtungen einen Anspruch darauf gewährten, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz seine Gesundheitsschäden zu erlangen, die in unmittelbarem Kausalzusammenhang mit der Verschlechterung der Luftqualität stünden.

IV. Aus den Entscheidungsgründen

34 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Außerdem kann der Gerichtshof veranlasst sein, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat.

[...]

41 In Anbetracht des Zeitraums, auf den das vorliegende Gericht somit bei seinen Angaben Bezug genommen hat, sind daher nicht nur die

einschlägigen Bestimmungen der RL 2008/50, sondern auch die der Richtlinien 96/62, 1999/30, 80/779 und 85/203 zu berücksichtigen.

[...]

44 Der Gerichtshof hat, was die Voraussetzungen für den Eintritt dieser Haftung betrifft, wiederholt entschieden, dass die Geschädigten einen Ersatzanspruch haben, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, ihnen Rechte zu verleihen, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang.

[...]

46 Nach gefestigter Rechtsprechung entstehen solche Rechte nicht nur, wenn unionsrechtliche Vorschriften dies ausdrücklich bestimmen, sondern auch aufgrund von eindeutigen positiven oder negativen Verpflichtungen, die diese Vorschriften dem Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Union auferlegen.

47 [...] Deshalb verlangen die volle Wirksamkeit dieser unionsrechtlichen Vorschriften und der Schutz der Rechte, die mit ihnen verliehen werden sollen, dass der Einzelne die Möglichkeit hat, eine Entschädigung zu erlangen, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Vorschriften unmittelbare Wirkung haben, da diese Eigenschaft weder erforderlich noch für sich genommen ausreichend ist, damit die erste der drei in Rn. 44 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt ist.

[...]

56 Abgesehen davon, dass die betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2008/50 und der ihr vorangegangenen Richtlinien insoweit keine ausdrückliche Verleihung von Rechten an den Einzelnen beinhalten, erlauben die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Verpflichtungen im Rahmen des oben genannten allgemeinen Ziels somit nicht die Annahme, dass Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen aufgrund dieser Verpflichtungen im konkreten Fall implizit individuelle Rechte verliehen würden, deren Verletzung die Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden, die dem Einzelnen entstanden sind, auslösen könnte.

57 Aus alledem ergibt sich, dass die erste der drei [oben] genannten Voraussetzungen, die kumulativ vorliegen müssen, nicht erfüllt ist.

58 Im Übrigen vermag der Umstand, dass es den betroffenen Einzelnen, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 und in den entsprechenden Bestimmungen der vorangegangenen Richtlinien genannten Grenzwerte nicht sichergestellt hat, möglich sein muss, bei den nationalen Behörden – gegebenenfalls durch Anrufung der zuständigen Gerichte – den Erlass der nach diesen Richtlinien erforderlichen Maßnahmen zu erwirken, an dieser Feststellung nichts zu ändern.

[...]

65 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Art. 3 und 7 der Richtlinie 80/779, die Art. 3 und 7 der Richtlinie 85/203, die Art. 7 und 8 der Richtlinie 96/62, Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 der

Richtlinie 1999/30 sowie Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50 dahin auszulegen sind, dass sie nicht bezwecken, dem Einzelnen individuelle Rechte zu verleihen, die für ihn einen Schadensersatzanspruch gegen einen Mitgliedstaat nach dem Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden begründen können, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen.

66 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage braucht die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.