

Juli 2007 - Richtlinien-Vorwirkung - Rs. C-422/05 (Kommission ./ Belgien), Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juni 2007, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht

1. Vorbemerkungen

Das Urteil v. 14. 6. 2007 betrifft die Problematik der Vorwirkung von Richtlinien. Dabei geht es um die

Frage, ob Richtlinien nach ihrem Inkrafttreten und vor Ablauf ihrer Umsetzungsfrist Rechtswirkungen für die Mitgliedstaaten zeitigen können. Die Umsetzungsfrist dient dazu, den Mitgliedstaaten die Zeit zu verschaffen, die sie für die Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Richtlinienvorgaben benötigen. Dementsprechend kann ihnen kein Vorwurf gemacht werden, wenn sie die Richtlinie nicht vorzeitig umsetzen. Die Rechtsfolgen eines Richtlinienverstößes auf mitgliedstaatlicher Ebene - richtlinienkonforme Auslegung und

Fortbildung des mitgliedstaatlichen Rechts, unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie, gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung - greifen deshalb immer erst mit Ablauf der Umsetzungsfrist ein. Allerdings ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs aus der jeweiligen Richtlinie und Art. 10 Abs. 2 EG i.V.m. Art. 249 Abs. 3 EG die Ver-

pflichtung der Mitgliedstaaten, während der Umsetzungsfrist den Erlass von Vorschriften zu unterlassen, die geeignet sind, das in dieser Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich

in Frage zu stellen. Welche Konsequenzen sich für mitgliedstaatliches Recht, das die Richtlinienziele vor Ablauf der Umsetzungsfrist vereitelt, ergeben, ist noch nicht abschließend geklärt. Überwiegend geht man davon aus, Richtlinien entfalten im Vorwirkungszeitraum eine Sperrwirkung in dem Sinne, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber am Erlass widersprechender Vorschriften gehindert ist und die mitgliedstaatlichen Gerichte und Behörden solche Vor-

schriften nicht anwenden dürfen. Das Urteil des EuGH v. 14. 6. 2007 zeigt indessen, dass die Annahme einer Vorwirkung im Sinne einer Sperrwirkung zu weit geht. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, keine Vorschriften im Vorwirkungszeitraum einer Richtlinie zu erlassen, die die Zielerreichung in Frage stellen, ist vielmehr als ein („bloßes“) Frustrationsverbot zu verstehen, so wie man es aus

Das Wichtigste:

- 1. Die Umsetzungsfrist gibt den Mitgliedstaaten die erforderliche Zeit, um das innerstaatliche Recht an die Richtlinienvorgaben anzupassen. Den Mitgliedstaaten kann deshalb kein Vorwurf gemacht werden, wenn sie die Umsetzungsfrist ausschöpfen und die Richtlinie nicht vor Ablauf dieser Frist umsetzen.**
- 2. Die Mitgliedstaaten dürfen aber während der Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich in Frage zu stellen. Dieses Frustrationsverbot folgt aus der jeweiligen Richtlinie und Art. 10 Abs. 2 EG i.V.m. Art. 249 Abs. 3 EG.**
- 3. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen das Frustrationsverbot, so kann der Gerichtshof diesen Verstoß im Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 EG) feststellen.**

dem Völkerrecht kennt (vgl. Art. 18 WVK). Als Rechtsfolge der Verletzung des Frustrationsverbotes kommt die Feststellung dieses Verstoßes im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens in Betracht. Mit dem Urteil v. 14. 6. 2007 hat der Gerichtshof dies erstmals ausdrücklich entschieden.

Das Königreich Belgien hatte, kurz nachdem eine Richtlinie in Kraft getreten war, eine Verordnung erlassen, die den Zielen der Richtlinie widersprach. Die Verordnung trat noch vor Ablauf der Umsetzungsfrist in Kraft. Bereits vor Inkrafttreten der Verordnung hatte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Im Rahmen ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme machte die Kommission geltend, die Verordnung stelle die Erreichung des Ziels der Richtlinie ernstlich in Frage. In ihrer Klageschrift ging die Kommission über diesen Vorwurf insofern hinaus, als sie sich auch darauf stützte, dass die Verordnung nach der inzwischen verstrichenen Umsetzungsfrist noch immer in Kraft gewesen sei und dass das Königreich Belgien die Verordnung im Zuge der Umsetzung der Richtlinie nicht aufgehoben habe. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist darin aber keine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes gegenüber dem Vorverfahren zu sehen, da es sich um eine bloße Tatsachenfeststellung handelte, auf die sich die Kommission berufen könne, um nachzuweisen, dass sich die Sachlage seit Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingeräumten Frist von zwei Monaten - der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine Vertragsverletzung vorliegt - nicht geändert hat und dass die Königliche Verordnung keine Übergangsmaßnahme war. Da das Königreich Belgien sich auch nicht auf eine Ausnahmeregelung in der Richtlinie, die den Mitgliedstaaten ein Abweichen von den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erlaubt, berufen konnte, hat der

Gerichtshof - mit allerdings recht knapper Begründung - einen Verstoß gegen die Richtlinie und Art. 10 Abs. 2 EG i.V.m. Art. 249 Abs. 3 EG angenommen.

Für den beklagten Mitgliedstaat hat die Feststellung eines Verstoßes gegen das Frustrationsverbot zur Folge, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber die richtlinienwidrige Regelung aufzuheben oder zu ändern hat. Soweit inzwischen die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, ist die richtlinienwidrige Regelung durch eine richtlinienkonforme zu ersetzen. Diese weitergehende Verpflichtung ergibt sich aber nicht aus dem Verstoß gegen das Frustrationsverbot oder dem Urteil des Gerichtshofs, sondern aus dem Umsetzungsgebot gem. Art. 249 Abs. 3 EG. Hat der mitgliedstaatliche Gesetzgeber die richtlinienwidrige Regelung geändert, ist aber die geänderte Regelung nach Auffassung der Kommission noch immer nicht mit den Richtlinienvorgaben vereinbar, so kann die Kommission das Verfahren nach Art. 228 EG einleiten, wenn die Verletzung des Frustrationsverbotes auch nach der Änderung des mitgliedstaatlichen Rechts fortbesteht, der beklagte Mitgliedstaat also den Richtlinienzielen durch die Rechtsänderung nicht näher gekommen ist. Andernfalls muss die Kommission ein weiteres Mal das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG einleiten, diesmal aber nicht wegen Verletzung des Frustrationsverbotes, sondern wegen Verstoßes gegen das Umsetzungsgebot gem. Art. 249 Abs. 3 EG.

Das Urteil, mit dem der Gerichtshof seine bisherige Rechtsprechung zur Vorwirkung von Richtlinien konsequent fortsetzt, ist nicht unproblematisch. Die Feststellung, ein Mitgliedstaat verstoße gegen die jeweilige Richtlinie und Art. 10 Abs. 2 EG i.V.m. Art. 249 Abs. 3 EG vor Ablauf der Umsetzungsfrist, notwendig mit der Prognose verbunden, der betreffen-

de Mitgliedstaat werde seine Pflicht zur richtlinienkonformen Umsetzung innerhalb der Umsetzungsfrist nicht erfüllen können. Indessen ist es durchaus denkbar, dass die Mitgliedstaaten auch noch kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nachkommen können. Dementsprechend hat nicht jeder Verstoß gegen eine Richtlinie vor Ablauf der Umsetzungsfrist eine Verletzung des Frustrationsverbotes zur Folge, es müssen vielmehr noch besondere Umstände zum Richtlinienverstoß hinzu treten. Einige Kriterien dafür hat der Gerichtshof bereits entwickelt: Maßgebend ist vor allem, ob die innerstaatlichen Vorschriften eine endgültige und vollständige Umsetzung der Richtlinie darstellen. In diesem Fall besteht eine Vermutung dahin gehend, dass das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel grundsätzlich nicht fristgerecht erreicht werden wird. Umgekehrt verstoßen richtlinienwidrige Gesetze, deren Geltungsdauer bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist befristet sind (sog. Zeitgesetze), in aller Regel nicht gegen das Frustrationsverbot. Dasselbe gilt für Gesetze, die Richtlinien nur schrittweise durchführen, sofern sie sich an die Richtlinienziele annähern und nicht von diesen entfernen.

2. Vertiefende Lesehinweise:

- **Weiß**, Zur Wirkung von Richtlinien vor Ablauf der Umsetzungsfrist, DVBl. 1998, 568-575
- **Ehricke**, Vorwirkungen von EU-Richtlinien auf nationale Gesetzgebungsvorhaben, ZIP 2001, 1311-1317
- **Schliesky**, Die Vowirkung von gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien - Ein Beitrag zu Geltung und Vorrang des sekundären Gemeinschaftsrechts am Beispiel des Wirtschafts- und Umweltrechts -, DVBl. 2003, 631-641
- **Frishan/Mushoff**, Vowirkung und unmittelbare Wirkung europäischer Richtlinien, EuR 2005, 222-230

- **Kühling**, Vowirkungen von EG-Richtlinien bei der Anwendung nationalen Rechts - Interpretationsfreiheit für Judikative und Exekutive?, DVBl. 2006, 857-866
- **Hofmann**, Die Vorwirkung von Richtlinien, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre - Handbuch für Ausbildung und Praxis, 2006, § 16 (S. 366-387)

3. Sachverhalt

Am 28. März 2002 trat die Richtlinie über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft in Kraft, die den Begriff des „ausgewogenen Ansatzes“ zur Regelung des Fluglärms und außerdem Leitlinien für Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Europäischen Gemeinschaft eingeführt hat. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Umsetzungsvorschriften bis zum 28. September 2003 in Kraft zu setzen. Das Königreich Belgien hat am 14. April 2002 die Königliche Verordnung zur Regelung des Nachtflugverkehrs bestimmter ziviler Unterschallstrahlflugzeuge erlassen. Die Königliche Verordnung, die am 1. Juli 2003 in Kraft trat, führte Betriebsbeschränkungen in den Nachtstunden auf allen Flughäfen auf belgischem Gebiet ein. Am 6. Juni 2002 ersuchte die Kommission die belgischen Behörden um Auskunft über die Königliche Verordnung. Die Antwort der belgischen Behörden vom 28. Juni 2002 stellte die Kommission nicht zufrieden. Da die Kommission der Auffassung war, die Königliche Verordnung widerspreche den Vorgaben der Richtlinie, wies sie das Königreich Belgien mit einem Mahnschreiben vom 24. Oktober 2002 darauf hin, dass die während der Frist für die Umsetzung der Richtlinie erlassenen Maßnahmen geeignet seien, die Erreichung des in ihr vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen, und daher gegen diese Richtlinie sowie gegen Art. 10 Abs. 2 EG i.V.m. Art. 249 Abs. 3 EG verstießen. In ihrer Ant-

wort vom 23. Dezember 2002 führten die belgischen Behörden mehrere Argumente an, um nachzuweisen, dass die Königliche Verordnung in den Anwendungsbereich einer Ausnahmebestimmung der Richtlinie falle. Diese Erklärungen überzeugten die Kommission nicht. Sie forderte deshalb das Königreich Belgien mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 3. Juni 2003 auf, dieser Stellungnahme

innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung durch den Erlass der erforderlichen Maßnahmen nachzukommen. Belgien antwortete darauf mit Schreiben vom 25. Juli 2003. Die Kommission hat schließlich mit am 28. November 2005 eingereichtem Schriftsatz Klage gemäß Art. 226 EG erhoben.

4. Aus den Entscheidungsgründen:

Zur Zulässigkeit

- [23] Die belgische Regierung hält die Klage für unzulässig, da in der Klageschrift sowohl geltend gemacht werde, dass die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 nicht beim Erlass der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie am 25. September 2003, also drei Tage vor Ablauf der Umsetzungsfrist, aufgehoben worden sei, als auch, dass diese Verordnung auch nach Ablauf dieser Frist noch in Kraft belassen worden sei. Die Kommission habe den Streitgegenstand erweitert, da das Mahnschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme nur die Maßnahmen betreffen, die innerhalb der für die Umsetzung der Richtlinie eingeräumten Zeit ergriffen worden seien, die Kommission aber in die Klage auch die Haltung der belgischen Behörden nach dieser Zeit mit einbezogen habe.
- [24] Da diese neue Rüge in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht erwähnt worden sei, sei dem beklagten Mitgliedstaat die Möglichkeit genommen worden, die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung abzustellen oder sich vor einer Befassung des Gerichtshofs zu diesem Punkt zu äußern.
- [25] Nach ständiger Rechtsprechung grenzen das von der Kommission an den Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben sowie ihre mit Gründen versehene Stellungnahme den Streitgegenstand ab, so dass dieser nicht mehr erweitert werden kann. Denn die Möglichkeit zur Äußerung stellt für den betreffenden Mitgliedstaat auch dann, wenn er meint, davon nicht Gebrauch machen zu sollen, eine vom EG-Vertrag gewollte wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substantielles Formerfordernis des Verfahrens auf Feststellung der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist. Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage der Kommission müssen daher auf dieselben Rügen gestützt werden wie das Mahnschreiben, mit dem das Vorverfahren eingeleitet wird (vgl. u. a. Urteile vom 29. September 1998, Kommission/Deutschland, C-191/95, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 55, und vom 22. April 1999, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-340/96, Slg. 1999, I-2023, Randnr. 36).
- [26] Im vorliegenden Fall wirft die Kommission dem Königreich Belgien in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vor, mit dem Erlass der Königlichen Verordnung vom 14. April 2002 Maßnahmen getroffen zu haben, die die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Zieles

ernstlich in Frage stellten.

- [27] Die Kommission führt zwar in ihrer Klageschrift aus, dass das Königreich Belgien die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 nicht aufgehoben habe, als es die Richtlinie umgesetzt habe, und dass diese Königliche Verordnung nach der Umsetzungsfrist noch immer in Kraft gewesen sei, doch vermag eine solche Äußerung, auch wenn sie im Stadium der Klage erfolgt ist, keine neue Rüge darzustellen. Es handelt sich nämlich seitens der Kommission um eine bloße Tatsachenfeststellung, auf die sie sich berufen kann, soweit damit nachgewiesen werden kann, dass sich die Sachlage seit Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingeräumten Frist von zwei Monaten nicht geändert hat und dass außerdem, wie der Generalanwalt in Nr. 56 seiner Schlussanträge festgestellt hat, die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 keine Übergangsmaßnahme war, die nach Aufhebung der Verordnung Nr. 925/1999 für Kontinuität sorgen sollte.
- [28] In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Frist für die Umsetzung der Richtlinie bei Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme durch die Kommission am 3. Juni 2003 noch nicht abgelaufen war, die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie noch nicht erlassen worden waren und die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 noch nicht in Kraft getreten war.
- [29] Daher kann der Kommission kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass sie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht angeführt hat, dass die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 beim Erlass der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie nicht aufgehoben und sie selbst nach Ablauf dieser Frist in Kraft geblieben sei.

- [30] Folglich ist die Klage zulässig.

Zur Begründetheit

- [31] Zur Begründung ihrer Klage macht die Kommission eine einzige Rüge geltend, die sie auf den Umstand stützt, dass das Königreich Belgien die Königliche Verordnung vom 14. April 2002, die im Hinblick auf die Betriebsbeschränkungen für bestimmte Kategorien von Flugzeugen dem Ansatz der bereits aufgehobenen Verordnung Nr. 925/1999 und nicht dem in der Richtlinie zugrunde gelegten folge, während der den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Richtlinie eingeräumten Frist und zu einem Zeitpunkt, zu dem die Richtlinie bereits in Kraft gewesen sei, erlassen habe. Folglich sei die Erreichung des in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Zieles, d. h. der Erlass eines einheitlichen Rahmens für die Einführung von Betriebsbeschränkungen für Luftfahrzeuge auf der Grundlage einer einheitlichen Definition dessen, was unter Luftfahrzeugen, die die in Band I Teil II Kapitel 3 des Anhangs 16 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt festgelegten Normen erfüllten, zu verstehen sei, ernstlich in Frage gestellt.

[...]

- [61] Äußerst hilfswiese trägt die belgische Regierung vor, dass der Erlass der Königlichen Verordnung vom 14. April 2002 während der den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Richtlinie eingeräumten Frist nicht nur die Erreichung des in ihr vorgeschriebenen Zieles nicht ernstlich in

Frage stelle, sondern auch deren Durchführung erleichtern könne, da diese Verordnung die Luftverkehrsgesellschaften verpflichtet habe, die Investitionen vorzunehmen, die für die Erneuerung ihrer Flotten erforderlich seien.

- [62] In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet sind, die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie vor Ablauf der dafür vorgesehenen Frist zu erlassen, dass sich jedoch aus Art. 10 Abs. 2 EG in Verbindung mit Art. 249 Abs. 3 EG und aus der Richtlinie selbst ergibt, dass sie während dieser Frist den Erlass von Vorschriften unterlassen müssen, die geeignet sind, die Erreichung des in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen (vgl. u. a. Urteil vom 18. Dezember 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Randnr. 45, und vom 14. September 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Slg. 2006, I-8339, Randnr. 42).
- [63] Die Mitgliedstaaten können daher nicht, ohne die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen, während der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie Vorschriften erlassen, die zwar dasselbe Ziel - die Verringerung der Zahl der an den schädlichen Folgen von Fluglärm leidenden Personen - verfolgen, aber die Einführung einheitlicher Betriebsbeschränkungen in der gesamten Gemeinschaft verhindern.
- [64] Es steht fest, dass die belgische Regierung während der für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehenen Frist die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 verkündet und veröffentlicht hat. Diese Königliche Verordnung sollte nicht die Richtlinie umsetzen, sondern auf nationaler Ebene einen harmonisierten Rechtsrahmen zur Verminderung der von Luftfahrzeugen verursachten Lärmbelästigungen schaffen, der auf den in der Verordnung Nr. 925/1999 vorgesehenen Ansatz gestützt war, also den Erlass von Betriebsbeschränkungen auf der Grundlage des Nebenstromverhältnisses der Triebwerke, womit der Betrieb neu bescheinigter ziviler Unterschallstrahlflugzeuge endgültig verboten werden sollte.
- [65] Folglich hat der Erlass der Königlichen Verordnung vom 14. April 2002, die am 1. Juli 2003 in Kraft trat, d. h. weniger als drei Monate vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie, eine nicht gerechtfertigte nachteilige Behandlung bestimmter Kategorien von Flugzeugen herbeigeführt und die Bedingungen der Umsetzung und der Anwendung dieser Richtlinie in der Gemeinschaft dauerhaft in Frage gestellt. Wegen des sich aus der Anwendung dieser Königlichen Verordnung ergebenden Verbots des Betriebs verschiedener Flugzeuge kann bei der in der Richtlinie vorgesehenen Beurteilung der Lärmauswirkungen nicht den Emissionen aller den in Band I Teil II Kapitel 3 des Anhangs 16 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt festgelegten Normen entsprechenden Flugzeuge Rechnung getragen und daher die optimale Verbesserung des Lärmschutzes nicht in richtlinienkonformer Weise erreicht werden.
- [...]
- [68] Demnach ist die vom Königreich Belgien während der Frist für die Umsetzung der Richtlinie erlassene Königliche Verordnung vom 14. April 2002 geeignet, die Erreichung des in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen.

[69] Demnach ist die von der Kommission erhobene Klage begründet.

[70] Daher ist festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie sowie aus Art. 10 Abs. 2 EG in Verbindung mit Art. 249 Abs. 3 EG verstoßen hat, dass es die Königliche Verordnung vom 14. April 2002 erlassen hat

(Bearbeiter: Ronny Domröse)