

Urteil DES GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

20. April 2023

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2002/49/EG – Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Lärmverhütung – Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken – Art. 8 Abs. 1 und 2 – Nichtkonforme oder nicht vorhandene Aktionspläne – Art. 10 Abs. 2 – Anhang VI – Zusammenfassung nicht vorhandener Aktionspläne“

In der Rechtssache-C 602/21

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 28. September 2021,

Europäische Kommission, vertreten durch D. Milanowska, M. Noll-Ehlers und M. Rynkowski als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin

(dagegen)

Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,

Beklagter,

Der GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin L. S. Rossi sowie der Richter J.-C. Bonichot (Berichterstatter) und S. Rodin,

Generalanwalt: Frau^L Medina,

Kanzler: A. Calot Escobar,

gestützt auf das schriftliche Verfahren,

aufgrund der nach Anhörung der Generalanwältin getroffenen Entscheidung, über die Rechtssache ohne Schlussanträge zu entscheiden,

gibt folgende Fassung ab:

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass

— Die Erstellung von Aktionsplänen gemäß Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. 2002, L 189, S. 12)

für Gebiete, in denen die Lärmgrenzwerte nicht erst ab dem 18. Juli 2024 überschritten werden, verlangt hat;

- Dadurch, dass sie nicht verlangt, dass diese Aktionspläne den Bericht über die gemäß Art. 8 Abs. 7 der Richtlinie 2002/49 durchgeführten öffentlichen Konsultationen und die von den zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen zur Erhaltung ruhiger Gebiete enthalten;
- Keine Aktionspläne für 20 Haupteisenbahnstrecken erstellt hat;
- Keinen Aktionsplan für 290 Hauptverkehrsstraßen aufgestellt hat und
- Keine Zusammenfassungen der Aktionspläne für diese 20 Haupteisenbahnstrecken und 290 Hauptverkehrsstraßen vorgelegt hat,

gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1, 2 und 7, Art. 10 Abs. 2 sowie Anhang V Nr. 1 siebter und neunter Gedankenstrich sowie Anhang VI der Richtlinie 2002/49 verstoßen hat.

Der Rechtsrahmen

Das Unionsrecht

2 Art.1 Abs. 1 der Richtlinie 2002/49 bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung eines gemeinsamen Konzepts zur Vermeidung, Verhütung oder Verringerung der schädlichen Auswirkungen, einschließlich Belästigungen, der Exposition gegenüber Umgebungslärm. Zu diesem Zweck werden schrittweise folgende Maßnahmen durchgeführt:

- a) die Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm durch Lärmkarten nach gemeinsamen Bewertungsmethoden der Mitgliedstaaten;
- B) die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Umgebungslärm und seine Auswirkungen zu gewährleisten;
- C) die Annahme von Aktionsplänen durch die Mitgliedstaaten, die sich auf die Ergebnisse der Lärmkarten stützen, um Umgebungslärm zu verhindern und erforderlichenfalls zu verringern, insbesondere wenn die Expositionshöhe schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben kann, und um die Qualität der Lärmumgebung zu erhalten, wenn diese zufrieden stellend ist. „

3 Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt für Umgebungslärm, dem insbesondere Menschen in bebauten Räumen, öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Orten in einem Ballungsraum, in ruhigen ländlichen Gebieten, in der Nähe von Schulen, in der Umgebung von Krankenhäusern sowie in anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind.“

4 Art. 3 der Richtlinie sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) „Umgebungs­lärm“ unerwünschte oder schädliche Außengeräusche infolge menschlicher Tätigkeiten, einschließlich Lärm, der von Verkehrsmitteln, Straßen-, Schienen- oder Luftverkehr ausgeht und von Industriestandorten im Sinne des Anhangs I der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [ABl. 1996, L 257, S. 26] stammt;

[...]

- N) „Hauptverkehrsstraße“ eine vom Mitgliedstaat benannte regionale, nationale oder internationale Straße, auf der jährlich mehr als 3 Millionen Fahrzeuge überquert werden;

- O) „Haupt­eisenbahnstrecke“ eine von dem Mitgliedstaat bezeichnete Eisenbahnstrecke mit mehr als 30000 Zugfahrten pro Jahr;

[...]“

5 Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 lautet:

„1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2008 Aktionspläne zur Bekämpfung von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen in ihrem Hoheitsgebiet erstellt haben, gegebenenfalls einschließlich der Lärm­minderung in folgenden Bereichen:

- a) Stellen in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als sechs Millionen Fahrzeugen pro Jahr, Haupt­eisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als 60000 Zügen pro Jahr und Großflughäfen;
- b) Ballungsräume mit mehr als 250000 Einwohnern. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.

2. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2013 Aktionspläne, insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen, die gegebenenfalls wegen des Überschreitens relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ermittelt wurden, für die Ballungsräume sowie für die Hauptverkehrsstraßen und Haupt­eisenbahnstrecken in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben. „

6 Art. 8 Abs. 5 dieser Richtlinie in der durch die Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 (ABl. 2019, L 170, S. 115) geänderten Fassung sieht vor:

„Die Aktionspläne werden bei Eintreten eines wichtigen neuen Umstands, der sich auf die Lärmsituation auswirkt, überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet, und zwar mindestens alle fünf Jahre ab dem Zeitpunkt ihrer Genehmigung.

Überprüfungen und Überarbeitungen, die gemäß Unterabsatz 1 im Jahr 2023 hätten stattfinden sollen, werden bis zum 18. Juli 2024 verschoben. „

7 Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2002/49 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in den strategischen Lärmkarten und in den Zusammenfassungen der Aktionspläne gemäß Anhang VI enthaltenen Informationen der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach den in den Artikeln 7 und 8 genannten Zeitpunkten übermittelt werden.“

8 Anhang V Nr. 1 neunter Gedankenstrich dieser Richtlinie lautet:

„Die Aktionspläne müssen mindestens folgende Angaben enthalten:

[...]

— Die von den zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen, einschließlich der zur Erhaltung der ruhigen Gebiete vorgesehenen Maßnahmen.“

9 In Anhang VI Nr. 2.8 dieser Richtlinie heißt es:

„Für die Hauptverkehrsstraßen, die Haupteisenbahnstrecken und die Großflughäfen sind der Kommission folgende Daten zu übermitteln:

[...]

2.8 eine höchstens zehneitige Zusammenfassung des Aktionsplans, in der die in Anhang V genannten wichtigen Aspekte aufgeführt sind.“

Polnisches Recht

10 Art. 119 der Ustawa – Prawo ochrony środowiska (Umweltschutzgesetz) vom 27. April 2001 (Dz. U.^{Nr.} 62, Pos. 627), wurde durch die Ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Gesetz zur Änderung des Umweltschutzgesetzes) vom 30. August 2019 (Dz. U., Position 2087) (im Folgenden: Gesetz vom 30. August 2019). Dieser Artikel lautete:

„1. Für Gebiete, in denen der Lärmpegel den zulässigen Lärmpegel überschreitet, werden Programme zum Schutz der Umwelt vor Lärm eingeführt, um den Lärmpegel an den zulässigen Lärmpegel anzupassen.

2. Für die in Artikel 117 Absatz 2 Nummer 1 und Absatz 3 genannten Gebiete werden die Programme vom Bezirksrat und für die in Artikel 117 Absatz 2 Nummer 2 genannten Gebiete von der Versammlung der Woiwodschaft im Wege einer Entschließung festgelegt.

Die in Absatz 2 genannte Behörde stellt sicher, dass die Öffentlichkeit die Möglichkeit hat, sich an den Verfahren zur Aufstellung eines Programms zum Schutz der Umwelt vor Lärm zu beteiligen.

3. Der Umweltminister legt durch Verordnung die genauen Anforderungen fest, die das Programm zum Schutz der Umwelt vor Lärm erfüllen muss.

4. In der in Absatz 3 genannten Verordnung heißt es:

1. die Form, in der das Programm aufgestellt wird;

Die erforderlichen Elemente des Programms;

Den Umfang der im Programm festzulegenden und zu bewertenden Fragen;

Die Methode zur Festlegung eines Zeitplans für die geplanten Aktivitäten für jedes Gebiet anhand von Indikatoren, die das Ausmaß der Überschreitung des zulässigen Lärmpegels und die Einwohnerzahl in dem betreffenden Gebiet bestimmen.

Die für die Ausarbeitung eines Programms zum Schutz der Umwelt vor Lärm zuständige Behörde erstellt zusammen mit dem Programm eine Zusammenfassung des Programms in einer nicht spezialisierten Sprache, in der alle wesentlichen Aspekte der in dem Programm vorgesehenen Maßnahmen in Form von grafischen Darstellungen und Datentabellen aufgeführt sind.

5. Das Programm für das in Artikel 117 Absatz 2 Nummer 2 genannte Gebiet muss innerhalb eines Jahres nach Vorlage der Lärmkarten durch die für die Erstellung der Lärmkarte verantwortliche Stelle erstellt werden.

6. Die in Absatz 1 genannten Programme werden mindestens alle fünf Jahre aktualisiert und treten Umstände auf, die eine Änderung des Durchführungsplans oder -zeitplans rechtfertigen. „

11 Art. 119 bis des Umweltschutzgesetzes in der durch das Gesetz vom 30. August 2019 geänderten Fassung (im Folgenden: geändertes Umweltschutzgesetz) bestimmt:

„1. Auf der Grundlage der strategischen Lärmkarten erarbeitet der Marschall der Woiwodschaft für das Gebiet der Woiwodschaft einen Entschließungsentwurf zum Lärmschutzprogramm.

2. Der Marschall der Woiwodschaft erstellt zusammen mit dem Entschließungsentwurf eine Zusammenfassung des Lärmschutzprogramms mit den Programmdateien, die der Europäischen Kommission unter Verwendung des Formulars im *Newsletter auf der Website der Hauptinspektion für Umweltschutz zu übermitteln* sind.

3. Das Programm zum Schutz der Umwelt vor Lärm enthält folgende Maßnahmen zur Verringerung des in den strategischen Lärmkarten festgelegten Umgebungslärmpegels:

1) umgesetzt werden,

2. die innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden sollen und

Langfristig umzusetzen

[...] unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl in dem Programmgebiet und der ökologischen und wirtschaftlichen Effizienz der Maßnahmen des Programms.

4. Das Programm zum Schutz der Umwelt vor Lärm wird schriftlich erstellt und umfasst Folgendes:

Eine Einleitung mit allgemeinen Informationen über das Programm;

2) Begründung des Umfangs der vom Programm abgedeckten Themen, einschließlich:

a) Daten und Erkenntnisse, die sich aus den erstellten strategischen Lärmkarten ergeben;

B) gegebenenfalls die Bewertung der Durchführung des Vorläuferprogramms;

C) die Analyse des Materials, der Dokumente und der Veröffentlichungen, die bei der Ausarbeitung des Programms verwendet wurden;

3. eine Beschreibung der Maßnahmen zur Verringerung des Umgebungslärms, einschließlich eines Zeitplans für ihre Durchführung, sowie der Verpflichtungen und Beschränkungen, die sich aus der Durchführung des Programms ergeben;

4. eine Zusammenfassung dieses Programms in einer nicht spezialisierten Sprache

[...]

9. Das Lärmschutzprogramm wird von der Woiwodschaft alle fünf Jahre bis zum 18. Juli angenommen.

[...]“

12 Art. 5 des Gesetzes vom 30. August 2019 lautet:

„Die Versammlung der Woiwodschaft verabschiedet erstmals bis zum 18. Juli 2024 das Programm zum Schutz der Umwelt vor Lärm gemäß Artikel 119a Absatz 9 des Gesetzes [über den Umweltschutz in der geänderten Fassung].“

13 Der Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, JAKIM powinny odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Verordnung des Umweltministers über die detaillierten Anforderungen des Programms zum Schutz vor Umgebungslärm) vom 14. Oktober 2002 (Dz. U.^{Nr.} 179, Position 1498) definiert den Inhalt dieser Programme.

Vorgerichtliches Verfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

14 Da die Kommission der Ansicht war, dass die von den polnischen Behörden übermittelten Informationen über die strategischen Lärmkarten und Aktionspläne nach Art. 7 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 unvollständig seien und daher nicht den Mindestanforderungen dieser Richtlinie genügten, ersuchte sie diese Behörden am 20. Januar 2016 im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens um zusätzliche Informationen. Die Kommission wies die Klägerinnen darauf hin, dass bestimmte Bestimmungen der Richtlinie 2002/49 nicht eingehalten worden seien, forderte sie auf, sie so schnell wie möglich umzusetzen, und fragte, wie diese Bestimmungen in nationales Recht umgesetzt worden seien.

- 15 Am 30. März 2016 beantwortete die Republik Polen die von der Kommission im Rahmen dieses Verfahrens gestellten Fragen.
- 16 Am 18. Mai 2017 richtete die Kommission ein Mahnschreiben an die Republik Polen, in dem sie der Ansicht war, dass dieser Mitgliedstaat Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Anhang V Nr. 1 siebter, neunter und zehnter Gedankenstrich der Richtlinie 2002/49 nicht ordnungsgemäß umgesetzt und dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit den Anhängen V und VI der Richtlinie 2002/49 verstoßen habe, dass er weder Aktionspläne erstellt noch Zusammenfassungen von Aktionsplänen für 110 Haupteisenbahnstrecken und 1203 Hauptverkehrsstraßen übermittelt habe.
- 17 Mit Schreiben vom 18. Juli 2017 räumten die polnischen Behörden Mängel bei der Umsetzung der Richtlinie 2002/49 ein und wiesen darauf hin, dass diese bis Mitte 2019 behoben würden, insbesondere was den Erlass von Aktionsplänen betreffe, die im nationalen Recht als „Programme zum Schutz der Umwelt vor Lärm“ bezeichnet würden, und zwar auch in Gebieten, in denen die Lärmgrenzwerte nicht überschritten worden seien. Sie wiesen ferner darauf hin, dass die Aktionspläne für alle Haupteisenbahnstrecken, die Gegenstand der Inverzugsetzung seien, in die Aktionspläne der Woiwodschaften, auf deren Gebiet sich diese Achsen befänden, aufgenommen worden seien und dass auch auf Ebene der Woiwodschaften Aktionspläne für alle Hauptverkehrsstraßen ausgearbeitet worden seien.
- 18 Nach einer erneuten Analyse der Situation richtete die Kommission am 25. Januar 2019 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Polen, in der sie der Ansicht war, dass dieser Mitgliedstaat die Anforderungen der Richtlinie 2002/49 noch immer nicht erfülle. Sie wies darauf hin, dass dieser Mitgliedstaat Art. 8 Abs. 2 und Anhang V Nr. 1 siebter, neunter und zehnter Gedankenstrich dieser Richtlinie fehlerhaft umgesetzt habe, indem er sich darauf beschränkt habe, Aktionspläne nur für die Gebiete aufzustellen, in denen die Lärmgrenzwerte überschritten worden seien, und nicht vorgesehen habe, in diese Pläne die Berichterstattung über die öffentlichen Konsultationen, Maßnahmen zur Erhaltung ruhiger Gebiete und eine langfristige Strategie aufzunehmen. Die Kommission war ferner der Ansicht, dass die Republik Polen gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 in Verbindung mit deren Anhang V und aus Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang VI dieser Richtlinie verstoßen habe, da sie für 89 Haupteisenbahnstrecken und 1051 Hauptverkehrsstraßen keine Aktionspläne erstellt und Zusammenfassungen dieser Pläne übermittelt habe.
- 19 In ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26. März 2019 teilten die polnischen Behörden der Kommission ihre Absicht mit, das Umweltschutzgesetz zu ändern, um die Ausweitung der Aktionspläne auf alle Gebiete, die unter die strategische Lärmkartierung fallen, vorzusehen, um sicherzustellen, dass diese Pläne einen Bericht über die öffentlichen Konsultationen und deren Ergebnisse, Abhilfemaßnahmen und Maßnahmen zur Verringerung des Umgebungslärms in den nächsten fünf Jahren sowie eine langfristige Strategie enthalten. In Bezug auf die Aktionspläne für die Haupteisenbahnstrecken wiesen diese Behörden auch darauf hin, dass die Informationen zu einigen dieser Achsen vervollständigt worden seien oder kurz vor der Fertigstellung stünden und dass 13 weitere Achsen mangels Lärmgrenzwerten nicht unter solche Pläne fielen. Sie wiesen ferner darauf hin, dass der Kommission 263 Aktionspläne für Straßen aufgrund von Änderungen der Lärmgrenzwerte nicht übermittelt worden seien, dass die Informationen über 44 dieser Achsen ergänzt werden sollten, dass 16 von ihnen verbessert

und daher außer Betrieb genommen worden seien und dass neun von ihnen auf der Grundlage der verfügbaren Daten nicht hätten ermittelt werden können. Was schließlich die fehlende oder unvollständige Übermittlung bestimmter Zusammenfassungen von Aktionsplänen betrifft, so haben die polnischen Behörden Informationen über die Fortschritte bei einigen der fehlenden Dokumente sowie eine Liste der bereits vorgelegten Karten und Aktionspläne vorgelegt.

20 Da das Vorbringen der Republik Polen die Kommission nicht überzeugte, erhob sie am 28. September 2021 die vorliegende Vertragsverletzungsklage.

21 Mit Schreiben vom 26. September 2022 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie angesichts der von der Republik Polen im Rahmen des Verfahrens vor dem Gerichtshof mitgeteilten Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2002/49, die zuvor nicht erwähnt worden seien, beabsichtige, ihre Klage teilweise zurückzunehmen. Insbesondere hat die Kommission ihre zweite Rüge zurückgenommen, soweit sie die Nichteinhaltung der Verpflichtung betrifft, dass die Aktionspläne das Protokoll der gemäß Art. 8 Abs. 7 der Richtlinie 2002/49 durchgeführten öffentlichen Konsultationen, ihre dritte Rüge in Bezug auf sieben Haupteisenbahnstrecken, ihre vierte Rüge in Bezug auf 43 Hauptverkehrsstraßen und ihre fünfte Rüge in Bezug auf die sieben oben genannten Haupteisenbahnstrecken und 27 der oben genannten Hauptverkehrsstraßen enthalten.

Zur Klage

Zur ersten Rüge

Vorbringen der Parteien

22 Mit ihrer ersten Rüge wirft die Kommission der Republik Polen vor, Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 fehlerhaft umgesetzt zu haben, indem sie vorgesehen habe, dass die Verpflichtung zum Erlass von Aktionsplänen in Gebieten, in denen die Lärmgrenzwerte nicht überschritten worden seien, erst ab dem 18. Juli 2024 gelte.

23 Die Republik Polen hält diese Rüge für unzulässig, da sie sich wesentlich von der von der Kommission im Stadium des Vorverfahrens erhobenen Rüge unterscheide, die die Verpflichtung zur Aufstellung von Aktionsplänen in Gebieten, in denen die Lärmgrenzwerte nicht überschritten worden seien, und nicht die Frist, innerhalb deren diese Verpflichtung eingehalten werden müsse, betreffe.

24 Hilfsweise macht die Republik Polen geltend, dass die in ihren Rechtsvorschriften vorgesehene Frist im Einklang mit Art. 8 Abs. 5 der Richtlinie 2002/49 stehe und dass es sich um die kürzeste angemessene Frist handle, innerhalb deren die lokalen Behörden in Gebieten, in denen die Lärmgrenzwerte nicht überschritten würden, Aktionspläne erstellen könnten. Außerdem stehe das nationale Recht der Annahme von Aktionsplänen in diesen Gebieten in der Praxis vor dem 18. Juli 2024 nicht entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

25 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, dass die Kommission der Republik Polen zwar im Stadium des Vorverfahrens vorwarf, Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 nicht ordnungsgemäß umgesetzt zu haben, da sie den Erlass von Aktionsplänen

in den Gebieten, in denen die Lärmgrenzwerte nicht überschritten worden seien, nicht vorgesehen habe, im Rahmen der vorliegenden Klage aber nur den Umstand beanstandet, dass der polnische Gesetzgeber mit dem Gesetz vom 30. August 2019 die Verpflichtung zum Erlass von Aktionsplänen erst ab dem 18. Juli 2024 auf diese Gebiete ausgedehnt habe.

- 26 Damit hat die Kommission entgegen dem Vorbringen der Republik Polen weder eine neue Rüge erhoben noch den Inhalt der von ihr im Rahmen des Vorverfahrens vorgebrachten Rüge einer fehlerhaften Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 wesentlich verändert. Sie hat sich damit begnügt, die Tragweite dieser Rüge zu beschränken, um den Änderungen des nationalen Rechts Rechnung zu tragen, die im Anschluss an die mit Gründen versehene Stellungnahme des polnischen Gesetzgebers erlassen worden waren und die ihrer Ansicht nach die gerügte Vertragsverletzung nur teilweise heilen konnten.
- 27 Der Gerichtshof hat zwar bereits anerkannt, dass sich die Vertragsverletzungsklage auf andere als die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten nationalen Bestimmungen beziehen kann, wenn im Vorverfahren eine Änderung der einschlägigen nationalen Vorschriften erfolgt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Februar 2005, Kommission/Österreich, C 203/03-, EU:C:2005:76, Rn. 29), doch sind die Änderungen, die die Kommission im vorliegenden Fall zu berücksichtigen hat, indem sie die Tragweite ihrer Rüge gegenüber der im Vorverfahren erhobenen beschränkt, aus einem Gesetz hervorgegangen, das nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 25. März 2019 erfolgte. Da jedoch das Vorliegen einer Vertragsverletzung nach Ablauf dieser Frist zu beurteilen ist, kann der Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Klage nicht Änderungen des nationalen Rechts berücksichtigen, die nach dieser Klage eingetreten sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 31. März 2022, Kommission/Portugal [Lärm in der Umwelt], C 687/20, nicht veröffentlicht-, EU:C:2022:244, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Es trifft zu, dass, wie die Kommission vorträgt, weder eine der Bestimmungen der Richtlinie 2002/49 noch eine andere Vorschrift oder ein anderer Grundsatz es den Mitgliedstaaten erlaubt, die in Art. 8 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Fristen für die Erstellung von Aktionsplänen zur Bekämpfung der Auswirkungen von Umgebungslärm in der Nähe von Haupteisenbahnstrecken oder Hauptverkehrsstraßen und in Ballungsräumen mit mehr als 250000 Einwohnern zu überschreiten. und für die Erstellung von Aktionsplänen für die Prioritäten, die sich aus der Überschreitung eines einschlägigen Grenzwerts oder aus der Anwendung anderer Kriterien ergeben, die von den Mitgliedstaaten für diese Ballungsräume sowie für diese Haupteisenbahnstrecken und Hauptverkehrsstraßen am 18. Juli 2008 bzw. 18. Juli 2013 ausgewählt wurden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die nunmehr in Art. 8 Abs. 5 der Richtlinie 2002/49 in der durch die Verordnung 2019/1010 geänderten Fassung genannte Frist 18. Juli 2024 nur die Überprüfung und Überarbeitung bestehender Aktionspläne betrifft.
- 29 Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten hervor, dass das polnische Recht in seinem vor dem Gesetz vom 30. August 2019 geltenden Zustand keine Verpflichtung zum Erlass von Aktionsplänen in Gebieten vorsah, in denen die Grenzwerte nicht überschritten wurden, obwohl diese Verpflichtung unabhängig vom Lärmpegel in der Umwelt gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 31. März 2022, Kommission/Portugal [Umweltbelästigung], C 687/20,-nicht veröffentlicht, EU:C:2022:244, Rn. 45 bis 48). Daher ist davon auszugehen, dass unter den Umständen

des vorliegenden Falles die Rüge, die Republik Polen habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen verstoßen, dass sie nicht verpflichtet gewesen sei, in Gebieten, in denen die Grenzwerte nicht innerhalb der in Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 festgelegten Fristen überschritten worden seien, Aktionspläne zu erlassen, erst recht zu dem Zeitpunkt begründet war, zu dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist ablief.

- 30 Folglich ist der ersten Rüge der Kommission stattzugeben und festzustellen, dass die Republik Polen gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/49 verstoßen hat.

Zur zweiten Rüge

Vorbringen der Parteien

- 31 Im Rahmen ihrer zweiten Rüge macht die Kommission angesichts ihrer teilweisen Klagerücknahme lediglich geltend, die Republik Polen habe dadurch gegen Anhang V Nr. 1 neunter Gedankenstrich der Richtlinie 2002/49 verstoßen, dass sie nicht vorgesehen habe, dass die Aktionspläne eine Beschreibung der Maßnahmen enthalten müssten, die für die nächsten fünf Jahre zur Erhaltung der ruhigen Gebiete zu ergreifen seien. In diesem Zusammenhang macht sie u. a. geltend, dass Art. 119a Abs. 3 Nr. 2 des geänderten Umweltschutzgesetzes diesen Verstoß nicht behoben habe, da diese Bestimmung keine spezifischen Maßnahmen zum Schutz dieser Gebiete erwähne. Sie weist ferner darauf hin, dass die im geänderten Umweltschutzgesetz vorgesehene Verordnung des Klimaministers, mit der der Inhalt der Aktionspläne präzisiert werden müsse, nach Ablauf dieser Frist erlassen worden sei, da sie erst am 26. Juli 2021 erlassen worden sei.
- 32 Die Republik Polen weist darauf hin, dass die Programme zum Schutz der Umwelt vor Lärm, die den in der Richtlinie 2002/49 vorgesehenen Aktionsplänen entsprächen, Maßnahmen, die innerhalb von fünf Jahren durchzuführen seien, und mehrjährige Maßnahmen zur Lärmbekämpfung enthielten. Sie weist ferner darauf hin, dass die ruhigen Gebiete nach polnischem Recht durch Entschließungen der rady powiatu (Bezirksräte, Polen) nach Konsultation der zuständigen lokalen Behörden geschaffen worden seien. Der Rechtsrahmen sei kürzlich durch den Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem vom 26. Juli 2021 (Dz. U., Position 1409), wonach die in den nächsten fünf Jahren zu treffenden Maßnahmen und die Ausweisung ruhiger Gebiete innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen in die Programme zum Schutz der Umwelt vor Lärm aufzunehmen sind.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 33 Wie in Rn. 27 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation bei Ablauf der Frist zu beurteilen, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, so dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (Urteil vom 31. März 2022, Kommission/Portugal [Lärm in der Umwelt], C 687/20-, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:244, Rn. 36).
- 34 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht hervor, dass die nationalen Bestimmungen, die vorsehen, dass die Aktionspläne Maßnahmen umfassen, die innerhalb von fünf Jahren durchzuführen sind, und mehrjährige Maßnahmen zur Lärmbekämpfung, auf die sich die Republik Polen beruft, um darzutun, dass das polnische Recht die

Verpflichtung nach Anhang V Nr. 1 neunter Gedankenstrich der Richtlinie 2002/49 einhält, aus dem Gesetz vom 30. August 2019 hervorgegangen sind. Diese Bestimmungen liegen somit nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 25. März 2019. Sie können daher vom Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Klage jedenfalls nicht berücksichtigt werden. Gleiches gilt für die Verordnung des Ministers für Klima und Umwelt vom 26. Juli 2021 über das Programm zum Schutz der Umwelt vor Lärm, in der der Inhalt dieser Programme präzisiert wird.

35 Im Übrigen lässt sich allein aus dem von der Republik Polen angeführten Umstand, dass die ruhigen Gebiete durch Beschlüsse der Bezirksräte geschaffen worden seien, nicht ableiten, dass das nationale Recht die Aufnahme einer Beschreibung der Maßnahmen zum Schutz dieser Gebiete in die Aktionspläne gebiete.

36 Folglich ist der zweiten Rüge der Kommission stattzugeben und festzustellen, dass die Republik Polen gegen ihre Verpflichtungen aus Anhang V Nr. 1 neunter Gedankenstrich der Richtlinie 2002/49 verstoßen hat.

Zu den Rügen 3 bis 5

Vorbringen der Parteien

37 Mit ihren Rügen 3 bis 5, die zusammen zu prüfen sind, wirft die Kommission der Republik Polen vor, keine Aktionspläne angenommen und ihr keine Zusammenfassungen von Aktionsplänen für bestimmte Haupteisenbahn- und Hauptverkehrsstraßen übermittelt zu haben. In Anbetracht der in Rn. 21 des vorliegenden Urteils erwähnten teilweisen Klagerücknahme betreffen diese Rügen in Bezug auf den fehlenden Erlass von Aktionsplänen nur noch 13 Haupteisenbahnstrecken und 247 Hauptverkehrsstraßen und, was die fehlende Vorlage von Zusammenfassungen von Aktionsplänen betrifft, nur noch 13 Haupteisenbahnstrecken und 263 Hauptverkehrsstraßen.

38 Die Republik Polen macht geltend, die Aktionspläne für die in der vorstehenden Randnummer genannten 13 Haupteisenbahnstrecken seien in die Aktionspläne für die Ballungsräume, zu denen sie gehörten, enthalten.

39 Zu den 247 Hauptverkehrsstraßen, die von der Kommission als nicht zum Erlass eines Aktionsplans geführt hätten, weist die Republik Polen je nach Fall darauf hin, dass einige der betroffenen Hauptverkehrsstraßen in den Anwendungsbereich von Aktionsplänen für große Ballungsräume einbezogen worden seien, dass einige andere von der Verpflichtung befreit seien, Gegenstand eines Aktionsplans zu sein, da sie gerade renoviert worden seien, und dass andere noch Gegenstand zusätzlicher Analysen gewesen seien.

40 Schließlich seien von den 13 Haupteisenbahnstrecken und den 263 Hauptverkehrsstraßen, die von der Kommission als nicht zur Übermittlung von Zusammenfassungen von Aktionsplänen geführt hätten, diejenigen, deren Aktionspläne als in den Aktionsplänen für große Ballungsräume enthalten anzusehen seien, insoweit Gegenstand von Zusammenfassungen an die Kommission gewesen. Im Übrigen betreffe die Nichtübermittlung von Zusammenfassungen von Aktionsplänen Straßen, die derzeit renoviert würden, in späteren Planungszyklen enthalten seien oder Gegenstand weiterer Analysen seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 41 Was erstens die Aktionspläne für die Haupteisenbahn- und Hauptverkehrsstraßen betrifft, die nach Ansicht der Republik Polen in die Aktionspläne für die großen Ballungsräume, auf deren Hoheitsgebiet sich diese Hauptverkehrsachsen befinden, enthalten seien, ist insbesondere festzustellen, dass Art. 8 der Richtlinie 2002/49 zwischen Aktionsplänen für große Ballungsräume und Aktionsplänen für die Haupteisenbahn- oder Hauptverkehrsstraßen unterscheidet und nach Art. 10 Abs. 2 dieser Richtlinie in Verbindung mit Anhang VI der Richtlinie unterscheidet sich der Inhalt der Zusammenfassungen der Aktionspläne, die der Kommission zu übermitteln sind, je nachdem, ob sie einen großen Ballungsraum oder eine Haupteisenbahn- oder Hauptverkehrsachse betreffen, was bedeutet, dass jedes dieser Gebiete Gegenstand einer gesonderten Analyse und Sammlung unterschiedlicher Elemente sein muss.
- 42 Sollte also ein und dasselbe Dokument sowohl für eine große Gemeinde als auch für die Haupteisenbahn- oder Hauptverkehrsstraßen innerhalb dieses Ballungsraums als Aktionsplan gelten, könnte dies nur dann der Fall sein, wenn es ausdrücklich als solcher dargestellt würde und alle nach der Richtlinie 2002/49 erforderlichen Angaben für jede betroffene Gemeinde und jede betroffene Eisenbahn- oder Straße enthielte.
- 43 In der vorliegenden Rechtssache beschränkt sich die Republik Polen auf die Behauptung, dass die für die großen Ballungsräume erstellten Aktionspläne grundsätzlich auch für die Haupteisenbahnstrecken und die Hauptverkehrsstraßen in deren Hoheitsgebiet an die Stelle von Aktionsplänen gälten. Abgesehen davon, dass sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten ergibt, dass die Republik Polen selbst diese Ballungsräume und diese Haupteisenbahn- oder Straßenstrecken getrennt ausgewiesen hat, legt sie im vorliegenden Fall keine Angaben zur Form oder zum Inhalt der Aktionspläne für die fraglichen Ballungsräume vor, die den Nachweis erlauben würden, dass diese Dokumente auch als Aktionspläne für die Haupteisenbahnstrecken oder Hauptverkehrsstraßen innerhalb dieser Ballungsräume dienen.
- 44 Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Republik Polen ihrer Verpflichtung, Aktionspläne für die betreffenden Haupteisenbahnstrecken und Straßen zu erlassen, nachgekommen ist, und erst recht nicht die Verpflichtung, der Kommission die Zusammenfassungen der Aktionspläne für diese Achsen zu übermitteln.
- 45 Was zweitens die Hauptverkehrsstraßen betrifft, für die die Republik Polen geltend macht, dass weder ein Aktionsplan noch eine Zusammenfassung eines Aktionsplans erstellt worden sei, weil sie renoviert oder umgestaltet und daher nicht genutzt worden seien, oder weil sie Gegenstand zusätzlicher Analysen gewesen seien, um „in die Programme aufgenommen“ zu werden oder „die Informationen zu ergänzen“, ist festzustellen, dass keine der Bestimmungen der Richtlinie 2002/49 die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung entbindet, aus diesen Gründen Aktionspläne oder Zusammenfassungen von Aktionsplänen zu erstellen.
- 46 Drittens können, da das Vorliegen einer Vertragsverletzung nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, im vorliegenden Fall am 25. März 2019, zu beurteilen ist, wie in Rn. 27 des vorliegenden Urteils ausgeführt, im Rahmen der vorliegenden Klage Aktionspläne und Zusammenfassungen von Aktionsplänen, die nach diesem Zeitpunkt angenommen wurden, nicht berücksichtigt werden.
- 47 Viertens gilt, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, die Verpflichtung zur Erstellung von Aktionsplänen für große Ballungsräume und Hauptverkehrsstraßen oder

Haupteisenbahnstrecken im Sinne der Richtlinie 2002/49 für die Mitgliedstaaten unabhängig vom Umgebungslärm (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 31. März 2022, Kommission/Portugal [Umweltbelästigung], C 687/20, nicht veröffentlicht-, EU:C:2022:244, Rn. 45 bis 48). Gleiches gilt für die Verpflichtung zur Erstellung von Zusammenfassungen von Aktionsplänen. Die Republik Polen kann sich daher nicht auf die Änderung oder Nichtüberschreitung der Lärmgrenzwerte in bestimmten großen Ballungsräumen oder in der Umgebung bestimmter Haupteisenbahnstrecken oder Straßen berufen, um das Fehlen von Aktionsplänen oder Zusammenfassungen von Aktionsplänen für diese Haupteisenbahnstrecken oder Hauptverkehrsstraßen zu rechtfertigen.

48 Nach alledem hat die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang VI der Richtlinie 2002/49 verstoßen, dass sie bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine Aktionspläne für die 13 Haupteisenbahnstrecken und 247 Hauptverkehrsstraßen erstellt hat, die in Anhang A des vorliegenden Urteils aufgeführt sind, und keine Zusammenfassungen von Aktionsplänen für diese Haupteisenbahnstrecken und die in Anhang B des vorliegenden Urteils genannten 16 Hauptverkehrsstraßen vorgelegt hat.

49 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Polen gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 des Anhangs V Nr. 1 neunter Gedankenstrich sowie aus Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang VI der Richtlinie 2002/49 verstoßen hat:

- Nicht innerhalb der in dieser Richtlinie festgelegten Fristen Aktionspläne für die Gebiete erlassen hat, in denen die Grenzwerte nicht überschritten wurden;
- Nicht vorgesehen hat, dass die Aktionspläne die für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen zur Erhaltung ruhiger Gebiete umfassen;
- Keine Aktionspläne für die 13 Haupteisenbahnstrecken und 247 Hauptverkehrsstraßen erstellt hat, die in Anhang A des vorliegenden Urteils aufgeführt sind, und
- Keine Zusammenfassungen von Aktionsplänen für diese Haupteisenbahn- und Straßenstrecken sowie die in Anhang B des vorliegenden Urteils genannten 16 Hauptverkehrsstraßen vorgelegt hat.

Zu den Kosten

50 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 141 Abs. 1 der Verfahrensordnung wird eine Partei, die die Klage zurücknimmt, zur Tragung der Kosten verurteilt, wenn die Gegenpartei dies in ihrer Stellungnahme zur Klagerücknahme beantragt. Abs. 2 dieses Artikels sieht jedoch vor, dass auf Antrag der Partei, die die Klage zurücknimmt, die Kosten der Gegenpartei aufzuerlegen sind, wenn dies aufgrund des Verhaltens der Gegenpartei gerechtfertigt erscheint. Schließlich trägt nach § 4 der Verfahrensordnung jede Partei ihre eigenen Kosten, sofern kein Kostenantrag gestellt wird.

51 Im vorliegenden Fall hat die Kommission zwar die Verurteilung der Republik Polen beantragt und die Vertragsverletzung hinsichtlich der von der Kommission

aufrechterhaltenen Anträge festgestellt, doch hat die Kommission ihre Klage teilweise zurückgenommen, ohne dass eine der Parteien einen Antrag auf Aufteilung der Kosten für diese Klagerücknahme gestellt hätte.

52 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in der vorliegenden Rechtssache alle ihre Rügen aufrechterhielt und nur in bestimmten Punkten oder in Bezug auf bestimmte Haupteisenbahn- oder Straßenstrecken zurückgenommen hat, um Gesichtspunkte zu berücksichtigen, von denen sie bei Erhebung ihrer Klage zumindest teilweise keine Kenntnis hatte. Unter diesen Umständen trägt die Republik Polen, da sie keine relevante Unterscheidung zwischen den Kosten der festgestellten Vertragsverletzung und den Kosten für die teilweise Klagerücknahme treffen kann, die gesamten Kosten.

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

(1) Die Republik Polen hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 und 2 des Anhangs V Nr. 1 neunter Gedankenstrich sowie Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in Verbindung mit deren Anhang VI verstoßen, dass sie

- **Nicht innerhalb der in dieser Richtlinie festgelegten Fristen Aktionspläne für die Gebiete erlassen hat, in denen die Grenzwerte nicht überschritten wurden;**
- **Nicht vorgesehen hat, dass die Aktionspläne die für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen zur Erhaltung ruhiger Gebiete umfassen;**
- **Keine Aktionspläne für die 13 Haupteisenbahnstrecken und 247 Hauptverkehrsstraßen erstellt hat, die in Anhang A des vorliegenden Urteils aufgeführt sind, und**
- **Keine Zusammenfassungen von Aktionsplänen für diese Haupteisenbahn- und Straßenstrecken sowie die in Anhang B des vorliegenden Urteils genannten 16 Hauptverkehrsstraßen vorgelegt hat.**

Die Republik Polen trägt die Kosten.

Unterschriften