SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 28. Oktober 1999 *

1. Mit dieser Klage ersucht die Kommission den Gerichtshof, das Königreich Belgien zu verurteilen, weil es gegen die ihm durch Artikel 4 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer [1] (im folgenden „Richtlinie") und durch Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 3 EG) auferlegten Verpflichtungen verstoßen habe.

I — Die Richtlinie 76/160

2. Nach ihrer ersten Begründungserwägung ist die Richtlinie darauf gerichtet, zum Schutz der Umwelt und der Volksgesundheit die Verunreinigung der Badegewässer herabzusetzen und sie vor weiterer Qualitätsminderung zu bewahren.

3. Gemäß Artikel 1 der Richtlinie betrifft diese „die Qualitätsanforderungen an Badegewässer mit Ausnahme von Wasser für therapeutische Zwecke und Wasser für Schwimmbecken". Im Sinne der Richtlinie sind „Badegewässer" fließende oder stehende Binnengewässer oder Teile von diesen sowie Meerwasser, in denen das Baden von den zuständigen Behörden eines jeden Mitgliedstaats ausdrücklich gestattet oder nicht untersagt ist und in denen üblicherweise eine große Anzahl von Personen badet. Nach dieser Vorschrift ist ein „Badegebiet" die Stelle, an der sich Badegewässer befinden, und die „Badesaison" der Zeitraum, in dem unter Berücksichtigung der örtlichen Gepflogenheiten einschließlich der etwaigen örtlichen Badevorschriften sowie der meteorologischen Verhältnisse mit einem starken Zustrom von Badenden gerechnet werden kann.

4. Artikel 3 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, für sämtliche Badegebiete gemeinsam oder für jedes einzelne von ihnen die auf Badegewässer anwendbaren Werte für die im Anhang aufgeführten mikrobiologischen und chemisch-physikalischen Parameter festzulegen, ohne daß diese Werte weniger streng sein dürfen, als die im Anhang angegebenen.

5. Gemäß Artikel 4 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten binnen einer Frist von zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie die notwendigen Maßnahmen er-

* Originalsprache: Spanisch.
1 — ABl. 1976, L 31, S. 1.

greifen, damit die Qualität der Badegewässer den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entspricht. Für das Königreich Belgien lief diese Frist im Dezember 1985 aus.

6. Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Im Rahmen der Anwendung des Artikels 4 werden die Badegewässer als den betreffenden Parametern entsprechend angesehen, wenn die gemäß der im Anhang vorgesehenen Häufigkeit an derselben Schöpfstelle vorgenommenen Probenahmen erweisen, daß sie den Werten der Parameter für die betreffende Wasserqualität

— bei 95 % der Proben im Falle der Parameter, die mit den in Spalte I des Anhangs angegebenen Parametern übereinstimmen,

— bei 90 % der Proben in allen anderen Fällen, mit Ausnahme der Parameter ‚Gesamtcoliforme Bakterien' und ‚Fäkalcoliforme Bakterien', bei denen der Prozentsatz der Probenahmen 80 % betragen kann,

entsprechen, und wenn bei den 5 %, 10 % bzw. 20 % der Proben, die diesen nicht entsprechen,

— die Meßwerte nicht mehr als 50 % vom Wert der betreffenden Parameter abweichen, mit Ausnahme der mikrobiologischen Parameter, des pH-Wertes und des gelösten Sauerstoffs;

— aufeinanderfolgende Wasserproben, die in statistisch brauchbarer Zeitfolge entnommen werden, nicht von den betreffenden Parametern abweichen."

7. Nach Artikel 8 sind Abweichungen von der Richtlinie zulässig:

„a) bei bestimmten Parametern, die im Anhang mit (0) gekennzeichnet sind, wenn außergewöhnliche meteorologische oder geographische Verhältnisse vorliegen;

b) wenn die Badegewässer eine natürliche Anreicherung mit bestimmten Stoffen über die im Anhang festgelegten Grenzwerte hinaus erfahren.

...

Nimmt ein Mitgliedstaat eine Abweichung vor, so teilt er der Kommission dies unverzüglich unter Angabe der Gründe und der Dauer mit."

8. Nach dem neu gefaßten Artikel 13 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission jährlich über die Badegewässer und deren wesentliche Eigenschaften Bericht zu erstatten [2].

II — Sachverhalt

9. Nach Prüfung des Berichts über die Qualität der Badegewässer im Königreich Belgien für die Jahre 1983 bis 1986 übermittelte die Kommission den belgischen Stellen unter dem 8. Oktober 1987 ein erstes Schreiben, in dem auf verschiedene Richtlinienverstöße hingewiesen wurde, insbesondere auf die Überschreitung der Grenzwerte, den Ausschluß bestimmter Badegebiete und die unzureichende Häufigkeit der Probenahmen. Über ihre ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften hat Belgien am 11. Februar 1988 hierauf geantwortet, wobei es Auskünfte zu den verschiedenen Fragen der Kommission erteilte.

10. Mit Schreiben vom 21. Juni 1988 teilte die Kommission Belgien mit, daß ihr eine Beschwerde vorliege, nach der zahlreiche Badegebiete an den Flüssen der Region Wallonien aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen worden seien, obwohl sie nach Aussage des Beschwerdeführers zum Baden genutzt würden und ihre Gewässer nicht den Parametern der Richtlinie entsprächen. Der ständige Vertreter Belgiens antwortete hierauf mit Schreiben vom 6. Oktober 1988, worin er auf Verzögerungen bei der Umsetzung verschiedener Richtlinien hinwies, darunter auch die Richtlinie über die Qualität der Badegewässer, die auf praktischen Schwierigkeiten im Zuge der Regionalisierung der Verwaltung beruhten.

11. Am 25. September 1989 stellte die Kommission dem Königreich Belgien wegen der unvollständigen Umsetzung der Richtlinie ein Mahnschreiben zu [3].

12. Die belgische Regierung antwortete am 4. Januar 1990 auf das Mahnschreiben der Kommission, wobei sie bestritt, die Richtlinie nicht richtig angewandt zu haben, und außerdem darauf hinwies, daß verschiedene Maßnahmen ergriffen worden seien, um die Qualität der Badegewässer des Landes zu verbessern.

13. Am 14. November 1995 übermittelte die Kommission der belgischen Regierung

2 — Ursprünglich enthielt Artikel 13 der Richtlinie die Pflicht, der Kommission „regelmäßig" über die Qualität der Gewässer Bericht zu erstatten. Dieser Artikel wurde jedoch durch die Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien (ABl. L 377, S. 48) im Sinne einer jährlichen Berichterstattungspflicht geändert.

3 — Die Gründe waren folgende:
a) fehlende Anpassung des belgischen Rechts an die Richtlinie;
b) unzureichende Zahl von Badegebieten in Binnengewässern, die der Kontrolle unterliegen, insbesondere in der Region Wallonien, und
c) Überschreitung der durch die Richtlinie festgelegten Grenzwerte im Bereich der der Kontrolle unterliegenden Gewässer.

ein Schreiben, worin sie sich bereit erklärte, das Vertragsverletzungsverfahren unter der Voraussetzung einzustellen, daß die belgischen Behörden sie umfassend und ausführlich darüber informierten, welche Sanierungspläne für diejenigen Gewässer vorgesehen seien, die die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte überschritten. Belgien übermittelte am 31. Januar 1996 für die Region Flandern und am 13. März 1996 für die Region Wallonien verschiedene Informationen.

14. Am 27. Dezember 1996 richtete die Kommission an das Königreich Belgien eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne des Artikels 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG), nach der Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe. Eine Vielzahl von Badegebieten an Binnengewässern entspreche nicht den Parametern der Richtlinie. Zweitens seien sie die Informationen über die Sanierungspläne für die Badegebiete an Binnengewässern sowohl in bezug auf die Region Flandern als auch auf die Region Wallonien unzureichend. Drittens treffe es nicht zu, daß die Wasserläufe in der Region Wallonien im Sommer nicht genügend Wasser führten, um das Baden zu ermöglichen. Die Kommission machte schließlich geltend, die zuständigen Behörden hätten, abgesehen von einzelnen im Bericht über die Qualität der Badegewässer erwähnten Ausnahmen, nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Baden in Gewässern, die nicht den Parametern der Richtlinie entsprächen, zu verbieten.

15. Nach Auffassung der Kommission enthielten die Antwortschreiben auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, die am 12. Februar 1997 für die Region Brüssel, am 6. März 1997 für die Region Flandern und am 1. Juli 1997 für die Region Wallonien eingingen, keine zufriedenstellende Antworten auf die Beschwerdepunkte. Daher beschloß sie, die vorliegende Vertragsverletzungsklage zu erheben.

III — Begründetheit

16. Die Kommission rügt, daß das Königreich Belgien seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen sei, weil es a) deren Anwendungsbereich eingeschränkt habe, b) nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen habe, damit die Qualität der Badegewässer den in ihr festgelegten Grenzwerten entspreche, und c) nicht die durch die Richtlinie geforderten Ergebnisse erzielt habe. Im folgenden werde ich diese Klagegründe untersuchen.

a) *Das Königreich Belgien habe den Anwendungsbereich der Richtlinie eingeschränkt*

17. Der erste Klagegrund bezieht sich auf die Badegewässer der Region Wallonien. Die Kommission trägt vor, die belgischen Stellen hätten den Anwendungsbereich der Richtlinie dadurch eingeschränkt, daß sie zahlreiche Badegebiete an Binnengewässern, die früher in den jährlichen Berichten über die Qualität der Badegewässer enthalten waren (im folgenden „die umstrittenen Gebiete"), ohne angemessene

Begründung von diesen Berichten ausgenommen hätten.

18. Demgegenüber tragen die belgischen Stellen vor, die einzigen „Badegebiete" an Binnengewässern im Sinne der Richtlinie in der Region Wallonien seien die 10 Badegebiete, die in dem Bericht von 1996 angeführt seien.[4] In ihnen sei das Baden ausdrücklich erlaubt; sie wiesen im allgemeinen eine gute bakteriologische Qualität auf. Immer dann, wenn die in diesen Gebieten genommenen Proben die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte überschritten, werde ein Badeverbot verhängt, so daß das betroffene Gebiet vorläufig oder endgültig von dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werde.

Die Qualität der Gewässer in den umstrittenen Gebieten sei für einen bestimmten Zeitraum kontrolliert, die Ergebnisse seien der Kommission von 1992 bis 1996 übermittelt worden. Die Kommission sei darauf hingewiesen worden, daß die Region Wallonien zusätzlich zu den Badegebieten im Sinne der Richtlinie die bakteriologische Qualität von 28 Gebieten untersucht habe, die keine Badeeinrichtungen aufwiesen und nur geringfügig oder gar nicht zu Badezwecken genutzt würden. Spätere Kontrollen hätten ergeben, daß in diesen Gebieten nur eine geringfügige oder gar keine Badetätigkeit stattgefunden habe, so daß diese Gebiete nicht als „Badegebiete" im Sinne der Richtlinie anzusehen seien, denn das Baden sei nicht ausdrücklich erlaubt gewesen; sei es auch nicht untersagt gewesen, habe dort doch nicht üblicherweise eine große Anzahl von Personen gebadet. Sie seien deshalb nicht mehr in den der Kommission übermittelten Jahresbericht aufgenommen worden.

19. Die Prüfung dieser Behauptung erfordert die Feststellung, ob die umstrittenen Gebiete als Badegebiete im Sinne der Richtlinie anzusehen sind und, im Falle einer bejahenden Antwort, ob die belgischen Stellen beschließen konnten, diese vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen.

20. In ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme haben die belgischen Stellen bezüglich der ersten Frage erklärt, in diesen Gebieten seien Kontrollen durchgeführt worden, weil die Gesundheitsbehörden (vor der Föderalisierung Belgiens 1980 und 1988) die dezentralisierten Verwaltungsbehörden oder die Gemeinden sie als potentielle Badegebiete eingestuft hätten. Wahrscheinlich hätten viele Gemeinden die Badegebiete zum Zweck der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung ausgewiesen, ohne die Wasserqualität oder die tatsächliche Zahl von Badegästen zu berücksichtigen.

21. Die belgischen Stellen können meines Erachtens nicht geltend machen, die umstrittenen Gebiete seien keine Badegebiete im Sinne der Richtlinie, nachdem sie ihre Gewässer jahrelang den in der Richtlinie

4 — Fünf von ihnen wurden am 25. Oktober 1990 durch ein Dekret der Regierung der Region Wallonien als Badegebiete eingestuft (der Strand von Renipont in Lasne, der See von Robertville in Waimes, der See von Bütgenbach, das Tal von Rabais und der See von Claire Fontaine in Chapelle-lez-Herlaimont), und die anderen fünf wurden vorgeschlagen, um diese offizielle Einstufung zu erhalten (der Fluß Semois in Herbeumont, der Teich des Sportzentrums von Saint-Léger, der Teich des Sportzentrums von Libramont, der See von Cherapont und der See von Ry jaune).

vorgesehenen Kontrollen unterworfen und der Kommission die Ergebnisse übermittelt haben, damit diese sie in ihren Jahresberichten über die Qualität der Badegewässer in den Mitgliedstaaten veröffentlicht. Daß die Richtlinie auf Betreiben der Gesundheitsbehörden, dezentralisierten Verwaltungsbehörden oder Gemeinden auf diese Gebiete angewandt wurde, bestätigt diese Annahme, denn sie sind es gerade, die eine umfassende Kenntnis der Eigenarten des jeweiligen Gebietes haben. Im übrigen findet die Einstufung als „potentielles Badegebiet" in der Richtlinie keine Rechtsgrundlage.

22. Die Kommission führt in ihrer Klage aus, daß in einer 1998 veröffentlichten Werbebroschüre über Campingplätze in der Region Wallonien auf Badegewässer in mindestens sechzehn der umstrittenen Gebiete hingewiesen werde. Dem hält Belgien entgegen, in der Broschüre heiße es ausdrücklich, daß allein die Eigentümer der Campingplätze und nicht die Region Wallonien für diese Informationen verantwortlich seien. Diese Angaben in der Broschüre seien allein auf das Interesse der Eigentümer der Campingplätze daran zurückzuführen, ihre Einrichtungen attraktiver zu machen, was aber nicht bedeute, daß das Baden in diesen Gebieten möglich sei oder eine große Anzahl von Personen badeten.

23. Meines Erachtens ist die belgische Antwort vollkommen unzureichend. Sinn und Zweck der Richtlinie erfordern ein Eingreifen der nationalen Behörden in allen Fällen, in denen Touristen mit der Behauptung, es gebe in einem bestimmten Gebiet Badegewässer, dorthin gelockt werden sollen, insbesondere dann, wenn wie im vorliegenden Fall die Gesundheitsbehörden, dezentralisierten Verwaltungsbehörden oder Gemeinden behaupten, es handele sich um Badegebiete.

24. Daher müssen die umstrittenen Gebiete als Badegebiete im Sinne der Richtlinie angesehen werden.

25. Nunmehr muß geprüft werden, ob Belgien diese Gebiete aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen durfte, nachdem es festgestellt hatte, daß dort keine nennenswerte Zahl von Personen bade.

26. Hier ist das Urteil vom 28. Februar 1991 [5] von Belang, in dem der Gerichtshof über die Frage zu entscheiden hatte, ob die Mitgliedstaaten berechtigt waren, die Oberfläche eines besonderen Schutzgebietes für wildlebende Vögel zu verringern. [6] Der Gerichtshof stellte fest, daß die flächenmäßige Verringerung eines Schutzgebietes in der Richtlinie nicht ausdrücklich geregelt sei, und führte dann aus: „Zwar verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Beurteilungsspielraum, wenn sie gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie die für eine Erklärung zu besonderen Schutz-

5 — Urteil des Gerichtshofes vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, S. I-883).

6 — Es handelte sich in diesem Fall um die Anwendung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1).

gebieten geeignetsten Gebiete bestimmen müssen; dagegen kann ihnen im Rahmen von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie nicht der gleiche Beurteilungsspielraum zustehen, wenn sie derartige Gebiete flächenmäßig ändern oder verkleinern, da sie in ihren Erklärungen selbst anerkannt haben, daß in diesen Gebieten die geeignetsten Lebensverhältnisse für die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten bestehen. Anderenfalls könnten sich die Mitgliedstaaten einseitig den Verpflichtungen entziehen, die Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ihnen hinsichtlich der besonderen Schutzgebiete auferlegt." [7]

27. Jedoch besteht zwischen der Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und der Richtlinie über die Qualität der Badegewässer ein wesentlicher Unterschied. Den territorialen Anwendungsbereich der ersten müssen die Mitgliedstaaten in der Weise definieren, daß sie bestimmte Gebiete mittels einer förmlichen Erklärung zu besonderen Schutzgebieten erklären. Unterbleibt dies, so findet die Richtlinie auf ein bestimmtes Gebiet keine Anwendung.

Demgegenüber ist, wie Generalanwalt Lenz ausgeführt hat [8], in der Richtlinie über die Qualität der Badegewässer „von einer Bezeichnung der Badegewässer, die für die Anwendbarkeit der Richtlinie konstitutiv sein könnte,... keine Rede". Die Richtlinie ist also auf alle Gebiete anwendbar, die den Tatbestand des Artikels 1 erfüllen, ohne daß es darauf ankäme, ob der Mitgliedstaat sie ausdrücklich als solche bestimmt.

28. In der Rechtssache C-92/96 [9], in der es um die Richtlinie über die Qualität der Badegewässer ging, trug die spanische Regierung vor, eine Vielzahl von Badegebieten sei von den Benutzern als Folge von geänderten sozialen Gewohnheiten aufgegeben worden, weil diese lieber öffentliche oder private Schwimmbäder benutzten; sie seien daher keine Badegebiete im Sinne der Richtlinie mehr.

In seinen damaligen Schlußanträgen wies Generalanwalt Lenz darauf hin, daß der Rückgang der Anzahl der Badenden häufig auf die Verschlechterung der Wasserqualität zurückzuführen sei. Seiner Meinung nach würde man dem Sinn und Zweck der Richtlinie zuwiderhandeln, wäre der Mitgliedstaat in einem solchen Fall nicht länger verpflichtet, die festgelegten Mindestwerte einzuhalten. Er fügte allerdings hinzu, daß „... durchaus Änderungen im Hinblick auf Badegewässer eintreten können ... Wird zum Beispiel ein Badegewässer von seinen Benutzern aus bestimmten Gründen — zu denen ich nicht die Verschmutzung dieses Gewässers zähle — tatsächlich aufgegeben, sollte ein Mitgliedstaat das Recht haben, dieses Gewässer nicht mehr als ‚Badegewässer' im Sinne der Richtlinie behandeln zu müssen.

7 — Ibidem, Randnr. 20.

8 — Schlußanträge vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-56/90 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1993, S. I-4109, Nr. 34).

9 — Urteil des Gerichtshofes vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/Königreich Spanien, Slg. 1998, S. I-505).

Meines Erachtens ist dies jedoch jeweils im Einzelfall zu prüfen und gegebenenfalls von dem betreffenden Mitgliedstaat zu beweisen. Eine mehr oder weniger pauschale Behauptung, so wie sie die spanische Regierung im vorliegenden Fall aufgestellt hat, ist hierfür nicht ausreichend." [10]

29. Der Gerichtshof hat sich nicht ausdrücklich zu einer Befugnis der Mitgliedstaaten geäußert, bestimmte Gebiete aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen. Er hat jedoch das Vorbringen der spanischen Regierung mit dem Hinweis zurückgewiesen, die Änderung der sozialen Gewohnheiten gehöre nicht zu den in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen.

30. Ich teile die Ansicht von Generalanwalt Lenz. Daß die Anwendbarkeit der Richtlinie auf ein bestimmtes Gebiet nicht von einer ausdrücklichen Widmung der Mitgliedstaaten abhängt, sondern von der Erfüllung des Tatbestands des Artikels 1 — das Baden ist ausdrücklich gestattet oder nicht untersagt und es badet üblicherweise eine große Anzahl von Personen —, kann eine Änderung der objektiven Gegebenheiten in einem bestimmten Gebiet die Nichtanwendung der Richtlinie unter zwei Bedingungen rechtfertigen: Der Mitgliedstaat muß nachweisen, daß die objektiven Gegebenheiten sich geändert haben und daß der Grund für diese Änderung nicht in der Verringerung der Wasserqualität liegt.

10 — Schlußanträge vom 2. Oktober 1997 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/ Königreich Spanien, zitiert in Fußnote 9, Nr. 40).

31. Im vorliegenden Fall versucht Belgien den Ausschluß der umstrittenen Gebiete damit zu begründen, daß in diesen überhaupt nicht oder üblicherweise aus folgenden Gründen nicht gebadet wird: zu geringe Wassertiefe, fehlende Badeeinrichtungen, Nutzung für Kajakfahrten und ungünstige klimatische Bedingungen.

32. Bevor ich diese Gründe im einzelnen bespreche, erscheint es mir wichtig hervorzuheben, daß die belgischen Behörden nicht behaupten, daß sie *alle* in *allen* umstrittenen Gebieten vorlägen. Sie erläutern aber nicht, welche Gründe für welches Gebiet gelten, obwohl sie dieses meines Erachtens hätten tun sollen, um der Kommission eine Überprüfung der Entscheidung, sie aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen, ermöglichen.

33. Zur geringen Wassertiefe führt Belgien aus, da Punkt 11 des Anhangs der Richtlinie zwingend festlege, daß das Wasser bis zu einer Tiefe von mindestens einem Meter durchsichtig sein müsse, fielen nur Badegebiete mit einer Wassertiefe von mehr als einem Meter unter die Richtlinie. Diese Behauptung entbehrt meines Erachtens der Grundlage. Offensichtlich muß nach der Richtlinie in Badegebieten in tiefen Gewässern die Durchsichtigkeit mindestens einen Meter betragen und in flachen Gewässern absolut sein, das heißt, der Boden muß sichtbar sein. Wie die Kommission im übrigen sehr richtig vorgetragen hat, sind es gerade Gewässer mit einer Wassertiefe von weniger als einem Meter, die bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie z. B. ältere

Menschen oder Kinder, aus offensichtlichen Gründen anziehen.

34. Die zweite Behauptung, es fehle an einer für das Baden notwendigen Infrastruktur, trägt Belgien in der Klagebeantwortung vor, ohne sie näher zu erläutern. Andererseits läßt sich der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme eine Art Begründung entnehmen. Dort heißt es, in der Mehrzahl dieser Gebiete seien die Ufer nicht erschlossen, was die Zahl der Personen begrenze, die Zugang hätten; außerdem mache das Fehlen von Einrichtungen wie Getränkeständen, Badekabinen oder Toiletten diese Gebiete für Badegäste wenig attraktiv.

Wenn Belgien also erklärt, in der Mehrzahl dieser Gebiete bestünden keine Badeeinrichtungen, so erkennt es damit implizit an, daß es in einigen Gebieten solche Einrichtungen gibt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müssen diese Gebiete grundsätzlich als Badegebiete im Sinne der Richtlinie angesehen werden, denn das Bestehen solcher Einrichtungen ist ein Indiz dafür, daß in diesen Badegebieten eine große Anzahl von Personen badet, deren Gesundheit geschützt werden muß.[11] Wie die Kommission im übrigen zu Recht vorgetragen hat, schließt das Fehlen von Badeeinrichtungen weder aus noch macht es unmöglich, daß ein von Badegästen benutztes Badegebiet auch als solches angesehen wird.

11 — Urteil in der Rechtssache C-56/90 (Kommission/Vereinigtes Königreich, zitiert in Fußnote 9, Randnr. 34).

35. Bezüglich der Nutzung für Kajakfahrten gehe ich mangels näherer Ausführungen Belgiens davon aus, daß diese im Gegensatz zu anderen Wassersportarten wie etwa das Fahren mit Motorbooten schwerlich einen Grund dafür liefert, das Baden in einem bestimmten Gebiet auszuschließen. Diese Nutzung müßte schon in unverantwortlicher, erheblicher und ständiger Weise erfolgen, um solches anzunehmen.

36. Schließlich behauptet Belgien in seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme bezüglich der ungünstigen klimatischen Bedingungen, in Belgien seien die Sommer im allgemeinen sehr verregnet, was die Zahl der für das Baden geeigneten Tage drastisch verringere. Diese Behauptung entbehrt aus folgenden Gründen ebenfalls der Grundlage:

Die Anwendbarkeit der Richtlinie hängt nicht davon ab, daß das Baden an einer bestimmten Zahl von Tagen möglich ist. In Artikel 1 der Richtlinie wird „Badesaison" definiert als „der Zeitraum, in dem unter Berücksichtigung der örtlichen Gepflogenheiten einschließlich der etwaigen örtlichen Badevorschriften sowie der meteorologischen Verhältnisse mit einem starken Zustrom von Badenden gerechnet werden kann". Aus dieser Definition ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten weiterhin die meteorologischen Verhältnisse berücksichtigen können, wenn sie die Badesaison festlegen, aber nicht zu dem Zweck, die Richtlinie auf ein bestimmtes Badegebiet nicht anzuwenden.

Es ist richtig, daß Artikel 8 der Richtlinie für den Fall außergewöhnlicher meteorologischer oder geographischer Verhältnisse zuläßt, daß die Qualität der Gewässer bestimmten physikalisch-chemischen Parametern nicht entspricht [12]. Dessen ungeachtet verlangt dieser Artikel aber von den Mitgliedstaaten, die Kommission unverzüglich unter Angabe der Gründe und der Dauer davon zu informieren. Aus den Akten ergibt sich nicht, daß die belgischen Behörden dieser Pflicht nachgekommen wären. Außerdem erlaubt diese eng auszulegende Ausnahme [13] nur eine vorübergehende Überschreitung der für bestimmte Parameter festgelegten Werte und nicht den Ausschluß bestimmter Badegebiete aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie.

Dieses belgische Argument ist meines Erachtens noch aus zwei weiteren Gründen unzureichend. Zum einen erklärt es nicht, warum die schlechten klimatischen Bedingungen die umstrittenen Gebiete in anderer Weise beeinträchtigen als die übrigen zehn in der Region Wallonien anerkannten Badegebiete. Zum anderen fallen andere Staaten in der Europäischen Union unter ein vergleichbares Klima wie das Königreich Belgien oder leiden unter ihm und verfügen dennoch über eine Vielzahl von Badegebieten [14].

37. In seiner Klagebeantwortung bezieht sich Belgien auf bestimmte Formulierungen in dem Vorschlag für eine Richtlinie [15], die nicht in die endgültige Fassung der Richtlinie übernommen wurden, um nachzuweisen, daß die umstrittenen Gebiete nicht in deren Anwendungsbereich fallen [16].

38. Diese Formulierungen sind für die Lösung des vorliegenden Falls unerheblich. Was namentlich die Formulierung betrifft: „bei Gebieten mit einer Konzentration von durchschnittlich 10 000 Badenden je km Strand oder Flußufer ist besondere Aufmerksamkeit angebracht", so hat der Gerichtshof zum einen bereits festgestellt, daß ein Badegebiet nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden könne, weil die Zahl der Badenden unter einer bestimmten Schwelle bleibe [17]. Daß ein bestimmtes Gebiet keiner besonderen Aufmerksamkeit bedarf, hat darüber hinaus nicht zur Folge, daß es aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausfällt. Wie die Kommission hervorgehoben hat, fände schließlich die Richtlinie wahrscheinlich für kein belgisches Badegebiet Anwendung, wenn dafür diese Mindestzahl an Badenden erforderlich wäre. Wie Bel-

12 — Dies sind im einzelnen der pH-Wert, die Färbung und die Durchsichtigkeit.

13 — Urteil Kommission/Königreich Spanien, zitiert in Fußnote 9, Randnr. 31.

14 — Zum Beispiel gab es 1997 in Dänemark 112, in Irland 9, in den Niederlanden 500 und im Großherzogtum Luxemburg 20 Badegebiete an Binnengewässern.

15 — Dokument KOM(74) 2255 endg. vom 3. Februar 1975.

16 — Diese Formulierungen lauten:

„— Die Richtlinie gilt nur für behördlich zugelassene oder geduldete Badegebiete. Wer an nicht zugelassenen Stellen badet, tut dies auf eigene Gefahr.

— Bei Gebieten mit einer Konzentration von durchschnittlich mehr als 10 000 Badenden je km Strand oder Flußufer ist besondere Aufmerksamkeit angebracht.

— Die Gesundheitsgefährdung ist proportional der Verweilzeit im Wasser und je nach der Luft- und Wassertemperatur sehr unterschiedlich. Die Richtlinie schreibt daher für Meerwasser — das zum Baden bevorzugt wird — weniger strenge Bedingungen in Gebieten vor, in denen die vorherrschende niedrige Wassertemperatur (unter 20 °C) der möglichen Badezeit, verglichen mit anderen Gebieten, in denen man den ganzen Tag baden kann, Grenzen setzt.

— Die Anforderungen an die physikalischen und chemischen Eigenschaften von Badegewässern sind vor allem auf längeres Verweilen im Wasser — wobei der ganze Körper im Wasser bleibt — abgestellt."

17 — Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 34.

gien im übrigen anerkannt hat, wurden diesen Erfordernisse nicht in den endgültigen Text der Richtlinie aufgenommen.

39. Daher haben die belgischen Stellen ihre Entscheidung, die umstrittenen Gebiete in der Region Wallonien aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen, nicht hinreichend begründet. Dem ersten Klagegrund der Kommission ist deshalb stattzugeben.

b) *Das Königreich Belgien habe nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen, damit die Wasserqualität den Grenzwerten der Richtlinie entspricht*

40. Der zweite Klagegrund der Kommission enthält zwei Behauptungen, die getrennt untersucht werden müssen.

41. Die Kommission macht geltend, die Investitionsprogramme für die Abwasserreinigung seien sowohl in der Region Flandern als auch in der Region Wallonien unzureichend. Die belgischen Stellen bezögen sich lediglich auf die Bereitstellung von Einrichtungen zur Wasseraufbereitung im allgemeinen, ohne anzugeben, welche Auswirkungen ihr Betrieb auf die Verbesserung der Qualität der Badegewässer habe. In der Region Flandern seien nicht alle Badegebiete von dem Programm zur Abwasserreinigung erfaßt. In der Region Wallonien lege das Programm weder die Daten des Beginns und der Fertigstellung der vorgesehenen Infrastrukturarbeiten noch den genauen Ort dieser Arbeiten fest.

42. Gemäß Artikel 189 EG-Vertrag ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Richtlinie über die Qualität der Badegewässer verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, daß diese Gewässer den in ihr festgelegten Grenzwerten entsprechen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten je nach Umständen, Badegebiet und Verschmutzungsursache unterschiedliche Maßnahmen ergreifen. Diese Maßnahmen sind nicht ausdrücklich geregelt; den Mitgliedstaaten steht angesichts der vielfältigen Wasserverschmutzungsmöglichkeiten anders als in anderen Bereichen des gemeinschaftlichen Umweltrechts ein Entscheidungsspielraum zu. Die Beurteilung der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, richtet sich deshalb danach, ob mit ihnen das Ziel der Richtlinie erreicht wird. Dies ist der dritte Klagegrund und wird deshalb später erläutert.

43. Zweitens sind nach Ansicht der Kommission die im belgischen Recht vorgesehenen Maßnahmen zur Erteilung eines Badeverbotes in Badegebieten, in denen erwiesenermaßen die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte überschritten werden,

unzureichend. Die Entscheidung über ein Badeverbot obliege den Gemeinden, ohne daß hinreichende Informationen vorgesehen seien oder die Einhaltung des Verbots garantiert werde. Selbst belgische Behörden wüßten nicht, ob die Gemeinden den Vorschlägen der Gesundheitsbehörden, das Baden zu verbieten, auch tatsächlich Folge leisteten; in der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme heiße es nur, daß solche Vorschläge *anscheinend* immer beachtet würden.

44. In der Klagebeantwortung erläutert Belgien das Verfahren, das in der Region Flandern bzw. in der Region Wallonien angewandt wird. Die Gesundheitsbehörden setzten den Bürgermeister der Gemeinde, der für den Schutz der Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig sei, davon in Kenntnis, daß die Grenzwerte überschritten würden. Nach Rücksprache mit sämtlichen zuständigen Behörden, könne der Bürgermeister dann ein (vorübergehendes) Badeverbot verhängen. Dem Vorschlag, ein Badeverbot zu verhängen, sei bisher immer stattgegeben worden.

45. Im Ergebnis wirft die Kommission dem Königreich Belgien vor, im innerstaatlichen Recht keine Verpflichtung der zuständigen Behörden vorgesehen zu haben, ein Badeverbot über diejenigen Gebiete zu verhängen, in denen die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte erwiesenermaßen überschritten würden.

46. In ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes gibt die Kommission zu, daß eine solche Verpflichtung in der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgesehen sei. Sie lasse sich aber aus Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 ableiten, wenn man diese entsprechend dem Sinn und Zweck der Richtlinie, der sich aus der ersten Begründungserwägung ergebe, auslege. Danach müßten die Mitgliedstaaten innerhalb der festgelegten Fristen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, damit das Baden nur in solchen Gewässern erlaubt werde, deren Qualität den festgelegten Grenzwerten genüge. Andernfalls wäre die Gesundheit der Badenden gefährdet und würde das Ziel der Richtlinie verfehlt, daß „Badegewässer", d. h. Gewässer, in denen das Baden erlaubt sei, nur die Gewässer seien, die den Qualitätsmaßstäben der Richtlinie entsprächen.

47. Dieser Vorwurf ist unbegründet. Auch wenn es aus Gründen des Gesundheitsschutzes wünschenswert wäre, das Baden zu verbieten, wenn die festgelegten Grenzwerte überschritten werden, so hat doch der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten in der Richtlinie keine solche Verpflichtung auferlegt.

48. Das bestätigt der von der Kommission vorgelegte Vorschlag einer Richtlinie über die Qualität der Badegewässer, die im Falle ihrer Annahme durch den Rat die heute

geltende Richtlinie ersetzen soll[18]. In der fünfzehnten Begründungserwägung des Richtlinienvorschlags heißt es:

„Das Baden braucht nicht unbedingt verboten zu werden, falls das Gewässer nicht den in der Richtlinie festgesetzten Grenzwerten entspricht; um die Gesundheit der Badenden zu schützen, ist es allerdings erforderlich, daß die Mitgliedstaaten das Baden in einem Badegebiet immer dann verbieten, wenn die Verunreinigung eine Gefahr für die Gesundheit darstellt; die festgelegten Grenzwerte sollten dabei herangezogen werden."

Und in Artikel 7 legt der Richtlinienvorschlag folgendes fest:

„(1) Ist die Volksgesundheit durch die Verunreinigung gefährdet, so müssen die Mitgliedstaaten in den betroffenen Badegebieten ein Badeverbot erlassen. Die Volksgesundheit gilt als gefährdet, wenn unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten eine bedeutende Abweichung von den in der Spalte I von Tabelle 1 in Anhang I aufgeführten Werten festgestellt wird.

(2) Handelt es sich nicht um ein ständiges Badeverbot, so gilt das Gewässer weiterhin als Badegewässer im Sinne dieser Richtlinie.

(3) Mitgliedstaaten, die in einzelnen Badegebieten ein ständiges Badeverbot erlassen, unterrichten die Kommission unverzüglich hierüber und erläutern, aus welchen Gründen das Badegewässer nicht den Anforderungen der Richtlinie angepasst werden kann."

49. Der von der Kommission angenommene Richtlinienvorschlag führt demnach eine neue Verpflichtung der Mitgliedstaaten ein, die in der geltenden Richtlinie nicht vorgesehen ist: die Pflicht, das Baden in verseuchten Gebieten zu verbieten und die Bevölkerung in den Medien zu informieren. Zudem soll diese neue Verpflichtung nicht unbedingt gelten, sondern nur für den Fall, daß die Verseuchung unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen eine Gefahr für die Gesundheit darstellt. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, daß diese Verpflichtung bereits in der geltenden Richtlinie vorgesehen ist.

50. Im Ergebnis scheint die Kommission zu versuchen, den Gerichtshof zu der Erklärung zu veranlassen, daß den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung obliege, die sich nicht aus der geltenden Richtlinie ergibt. Dieser Klagegrund muß deshalb zurückgewiesen werden.

18 — Siehe den Vorschlag für eine Richtlinie Dokument KOM/94/36 endg. (ABl. C 112, S. 3) und den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie Dokument KOM/97/585 endg., der einige Änderungen des Europäischen Parlaments enthält (ABl. C 6, S. 9).

c) *Das Königreich Belgien habe die von der Richtlinie geforderten Ergebnisse nicht erzielt*

51. In ihrem dritten Klagegrund behauptet die Kommission, die von der Richtlinie geforderten Ergebnisse seien nicht erzielt worden. Sie weist insbesondere auf Artikel 5 hin, wonach die Badegewässer als den betreffenden Parametern entsprechend angesehen werden, wenn die gemäß der im Anhang vorgesehenen Häufigkeit an derselben Schöpfstelle vorgenommenen Probenahmen erweisen, daß sie des weiteren den Parametern für die betreffende Wasserqualität bei den in Artikel 5 Absatz 1 vorgesehenen Prozentsätzen entsprechen [19].

Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus dem Bericht über die Qualität der Badegewässer für die Badesaison 1995 für das Königreich Belgien insgesamt, daß 41,4 % der Badegebiete an Binnengewässern den Grenzwerten der Richtlinie entsprechen. Für 1996 weist der entsprechende Bericht darauf hin, daß selbst unter Ausschluß der Region Wallonien, dieser Prozentsatz nur 85,5 % beträgt [20].

52. Die belgischen Stellen bestreiten die von der Kommission angeführten Prozentsätze nicht, berufen sich zu ihrer Rechtfertigung aber auf zwei Argumente:

53. Erstens werde bei jeder Überschreitung der Grenzwerte in Absprache mit den Verwaltungsbehörden ein Badeverbot verhängt. Auf diese Weise werde das entsprechende Gebiet vorläufig oder endgültig vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, so daß nicht mehr von einer Nichterfüllung dieser Norm gesprochen werden könne.

54. Zwei Anmerkungen sind erforderlich. Zum einen ist äußerst zweifelhaft, ob ein Mitgliedstaat die Richtlinie richtig anwendet, wenn er im Falle der Überschreitung der Grenzwerte in einem bestimmten Badegebiet nur ein Badeverbot ausspricht [21]. Außerdem gibt das in Belgien angewandte Verfahren zum Erlaß eines Badeverbotes, so wie es von den belgischen Stellen beschrieben wurde [22], keine Ga-

19 — Dies sind 95 %, 90 % oder 80 % in Verbindung mit den zusätzlichen, in diesem Artikel der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen.

20 — Der Bericht für das Jahr 1996 wurde im Mai 1997 veröffentlicht, also nach der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 27. Dezember 1996. Der Gerichtshof hat aber erklärt, die Kommission könne sich im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens auf Umstände berufen, die schon in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen beanstandet wurden und die sich später fortsetzten, oder auf Umstände, die zwar nach der Abgabe dieser Stellungnahmen eintraten, die aber von derselben Art sind wie diejenigen, die in diesen Stellungnahmen erwähnt waren und die demselben Verfahren zugrunde liegen (Urteil des Gerichtshofes vom 22. März 1983 in der Rechtssache C-42/82, Kommission/Frankreich, Slg. 1983, S. 1013, Randnr. 20; siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts Jacobs vom 26. Januar 1999 in der Rechtssache C-198/97, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1999, I-3257, Nr. 14).

21 — Ich möchte hier die Worte von Generalanwalt Lenz in Erinnerung rufen: „Es ist daran zu erinnern, daß die Richtlinie nicht nur dem Schutz der Gesundheit, sondern auch dem Schutz der Umwelt dienen soll. Würde man es gestatten, daß ein Mitgliedstaat bei zunehmender Verschmutzung eines Gewässers einfach ein Badeverbot verhängt und das betreffende Gewässer nicht mehr als ‚Badegewässer' betrachtet, würde allenfalls eines dieser Ziele erreicht" (Schlußanträge vom 2. Oktober 1997 in der Rechtssache Kommission/Königreich Spanien, zitiert in Fußnote 9, Nr. 38).

22 — Siehe Nr. 44 der vorliegenden Schlußanträge.

rantie dafür, daß das Baden in diesen Fällen tatsächlich verboten wird.

55. Zudem ist diese belgische Behauptung für die Lösung des vorliegenden Falles unerheblich. In den der Kommission vorgelegten Berichten haben die belgischen Stellen nämlich für die Badesaison 1995 überhaupt kein und für die Badesaison 1996 nur ein Badeverbot in der Region Wallonien mitgeteilt.

56. Zweitens halten es die belgischen Behörden angesichts der unkontrollierbaren Gesundheitsrisiken wie unbefugter Ableitungen, der Verwendung von Gülle und der durch die Badenden selbst verursachten Verschmutzung für unmöglich, eine Übereinstimmung von 100 % erreichen zu wollen.

57. Zunächst stellt der Bericht der Region Wallonien über die Qualität der Badegewässer für den Zeitraum 1982—1996, den die Kommission ihrer Klage beigefügt hat, in seiner Einleitung bezüglich der durch die Badenden selbst verursachten Verschmutzung fest, daß die Proben an Werktagen genommen werden und nicht an Wochenenden, dem Zeitpunkt maximaler Nutzung der Gebiete. Deshalb werde die von den Badenden selbst verursachte Verschmutzung nicht berücksichtigt.

58. Auch diesem belgischen Vorbringen ist nicht zu folgen. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, „[verpflichtet] die Richtlinie die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Badegewässer den in der Richtlinie festgesetzten Grenzwerten entsprechen, und zwar innerhalb einer Frist, die länger ist als die für die Durchführung der Richtlinie vorgesehene Frist, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, dieser Anforderung zu genügen ... Die Richtlinie verpflichtet also die Mitgliedstaaten, für die Erreichung bestimmter Ziele Sorge zu tragen; diese können sich — von den in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen abgesehen — nicht auf besondere Umstände berufen, um die Nichterfüllung dieser Verpflichtung zu rechtfertigen ..." [23] So „stellt auch ein einziger Fall einer Grenzwertüberschreitung... in einer einzigen Saison... einen Verstoß gegen die Richtlinie dar" [24]. Zwar hat der Gerichtshof nicht ausgeschlossen, daß die absolute Unmöglichkeit, den sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, deren Nichterfüllung rechtfertigen kann [25]; jedoch haben die belgischen Behörden im vorliegenden Fall eine solche Unmöglichkeit nicht nachgewiesen.

59. Diesem Klagegrund der Kommission muß meines Erachtens deshalb stattgegeben werden.

60. Darüber hinaus muß dem ersten Teil des zweiten Klagegrundes der Kommission stattgegeben werden, wonach die vom Königreich Belgien ergriffenen Maßnahmen

23 — Urteil Kommission/Deutschland, zitiert in Fußnote 20, Randnr. 35.

24 — Ibidem, Randnr. 34.

25 — Ibidem, Randnr. 41.

unzureichend sind, um zu gewährleisten, daß die Gewässerqualität den in der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht. Denn aus der Tatsache, daß in verschiedenen Badegebieten die Grenzwerte überschritten wurden, ergibt sich, daß die belgischen Behörden nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, damit der Inhalt dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift eingehalten wird.

IV — Kosten

61. Da dem Klagevorbringen der Kommission im wesentlichen stattzugeben ist, muß die gegnerische Partei gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten tragen.

V — Ergebnis

62. Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer und Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht innerhalb von zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie alle Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer den in Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht;

2. dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.