SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 2. Oktober 1997 *

A — Einführung

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren betrifft die Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer [1] (im folgenden: Richtlinie).

2. Diese Richtlinie verfolgt ihrer ersten Begründungserwägung zufolge den Zweck, zum „Schutz der Umwelt und der Volksgesundheit (...) die Verunreinigung der Badegewässer herabzusetzen und sie vor weiterer Qualitätsminderung zu bewahren". Zur Erreichung dieses Ziels sieht die Richtlinie in Artikel 3 Absatz 1 vor, daß die Mitgliedstaaten für diese Badegewässer Grenzwerte (zum Beispiel für den Gehalt an bestimmten Bakterien) festlegen müssen, die bestimmten, im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parametern zu entsprechen haben. Bei diesen Parametern handelt es sich zum Teil um verbindliche Höchstwerte, zum Teil lediglich um Leitwerte [2].

3. Unter „Badegewässern" im Sinne der Richtlinie sind nach der in deren Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a enthaltenen Definition die fließenden oder stehenden Binnengewässer oder Teile davon sowie Meerwasser zu verstehen, in denen das Baden von den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats ausdrücklich gestattet ist oder in denen das Baden nicht untersagt ist und in denen üblicherweise eine große Anzahl von Personen badet.

4. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entspricht".

5. Die Einhaltung der Grenzwerte wird nach Artikel 6 der Richtlinie mittels der Entnahme und Prüfung von Proben durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten überprüft. Die Mindesthäufigkeit dieser Probenahmen ist im Anhang der Richtlinie festgelegt.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. 1976, L 31, S. 1.

2 — Vgl. Artikel 3 Absätze 2 und 3 der Richtlinie.

6. Nach Artikel 13 der Richtlinie in ihrer ursprünglichen Fassung hatten die Mitgliedstaaten der Kommission regelmäßig einen zusammenfassenden Bericht über die Badegewässer und ihre wesentlichen Merkmale zu übermitteln. Seit 1993 [3] haben die Mitgliedstaaten die Kommission jährlich in einem Bericht über die Durchführung der Richtlinie zu unterrichten.

7. Das Königreich Spanien trat der Gemeinschaft am 1. Januar 1986 bei. In der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (im folgenden: Beitrittsakte) wurde für Spanien — anders als für Portugal — keine besondere Frist für die Umsetzung der Richtlinie festgesetzt. Nach Artikel 395 der Beitrittsakte war das Königreich Spanien daher verpflichtet, der Richtlinie vom Tag des Beitritts an nachzukommen.

8. Auf der Grundlage der ihr von den spanischen Behörden in der Folgezeit übermittelten Informationen gelangte die Kommission zu der Auffassung, daß die Umsetzung der Richtlinie durch das Königreich Spanien in mehrfacher Hinsicht Bedenken begegnete. Die Kommission gab dem Königreich Spanien daher in einem Schreiben vom 13. Oktober 1989 Gelegenheit, sich zu diesen Bedenken zu äußern. Das Königreich Spanien antwortete in einem Schreiben vom 13. November 1989. Da die Kommission der Ansicht war, daß die in diesem Schreiben enthaltenen Ausführungen ihre Vorwürfe nicht entkräften konnten, gab sie am 27. November 1990 die in Artikel 169 EG-Vertrag vorgesehene mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie dem Königreich Spanien eine Frist von einem Monat zur Abstellung des gerügten Vertragsverstoßes einräumte. In einem Schreiben vom 15. März 1991 antwortete das Königreich Spanien auf diese Stellungnahme.

9. Bei einem Treffen im Jahre 1992 erklärten sich die spanischen Behörden bereit, der Kommission weitere Informationen zu den von ihnen unternommenen Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zu übermitteln. In den folgenden Jahren sandten die spanischen Behörden mehrere Berichte und Unterlagen an die Dienststellen der Kommission. Die Kommission gelangte jedoch zu der Auffassung, daß die von ihr erhobenen Vorwürfe nach wie vor nicht ausgeräumt waren. Sie beschloß daher im Jahre 1996, auf der Grundlage von Artikel 169 EG-Vertrag Klage zum Gerichtshof zu erheben.

10. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, daß das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie und aus den Artikeln 5 und 189 EG-Vertrag verstoßen hat, indem es

3 — Nach einer entsprechenden Änderung des Artikels 13 der Richtlinie durch Artikel 3 der 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).

nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um sicherzustellen, daß die Qualität der Binnenbadegewässer auf dem spanischen Staatsgebiet den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht und

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

11. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß ihre Klage nur einen der von ihr im Vorverfahren erhobenen Vorwürfe betrifft. Außerdem macht sie darauf aufmerksam, daß die Klage sich nur auf diejenigen Badegewässer erstreckt, bei denen es sich um Binnengewässer [4] handelt. Die Klage bezieht sich daher nicht auf Badegebiete im Meer oder in Küstengewässern.

12. Das Königreich Spanien beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

B — Stellungnahme

13. Die Kommission macht zur Begründung ihrer Klage geltend, daß in einer bedeutenden Zahl von Badegebieten [5] in Spanien die nach Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerte nicht eingehalten worden seien. So hätten im Jahre 1994 in 29 % der Fälle die Proben nicht den festgesetzten Grenzwerten entsprochen [6]. Beziehe man auch die Stellen ein, für welche die spanischen Behörden keine Informationen mitgeteilt hätten oder an denen die Probenahmen nicht in der erforderlichen Häufigkeit durchgeführt worden seien, so erhöhe sich dieser Anteil sogar auf 36 %. Für die vorhergehenden Jahre ergebe sich jeweils ein ähnliches Ergebnis. Die Kommission nennt hier die entsprechenden Zahlen für die Jahre 1991, 1992 und 1993.

14. Die spanische Regierung hat die Richtigkeit dieser Zahlen nicht bestritten. Die Kommission hat auf diese Tatsache in ihrer Replik zu Recht hingewiesen. Die von der Kommission vorgetragenen Zahlen betreffen zwar die Jahre 1991 bis 1994 und damit einen Zeitraum, der nach der Frist von einem Monat liegt, die dem Königreich Spanien in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 27. November 1990 zur Abstellung der ihm vorgeworfenen Verstöße eingeräumt wurde. Dieser Umstand ist jedoch im vorliegenden Fall für die Zulässigkeit des Vorbringens der

4 — Die Kommission verwendet in ihrer Klage insoweit den Begriff „aguas interiores", während die Richtlinie in der bereits erwähnten Definition in ihrem Artikel 1 von „aguas ... continentales" spricht. Wie sich aus den Ausführungen in der Klageschrift ergibt, scheint diese abweichende Wortwahl der Kommission nicht auf inhaltlichen Gründen zu beruhen. Ich werde in meinen Schlußanträgen daher den von der Richtlinie selbst verwendeten Begriff gebrauchen.

5 — Unter einem „Badegebiet" ist nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie die Stelle zu verstehen, an der sich Badegewässer befinden.

6 — Diese und die folgenden Zahlen beziehen sich nur auf zwei der Parameter, die in der Richtlinie festgesetzt werden, nämlich gesamtcoliforme Bakterien einerseits und fäkalcoliforme Bakterien andererseits.

Kommission ohne Bedeutung. Zum einen ist nämlich darauf hinzuweisen, daß die spanische Regierung die Zulässigkeit der Verwendung dieser Zahlen zu keiner Zeit in Zweifel gezogen hat. Zum anderen ist zu beachten, daß die Kommission vorgetragen hat, der sich aus diesen Zahlen und den Zahlen für frühere Jahre ergebende Verstoß reiche bis in die Zeit des Beitritts des Königreichs Spaniens zur Gemeinschaft zurück, ohne daß die spanische Regierung dem widersprochen hätte.

15. In der Replik hat die Kommission die entsprechenden Zahlen für das Jahr 1995 nachgetragen. Diesen Zahlen zufolge sei der Anteil der Proben, die den festgesetzten Grenzwerten nicht entsprechen, im Jahre 1995 mehr oder weniger gleich geblieben (30,3 %). Allerdings sei zu beachten, daß die spanischen Behörden wegen der Dürre an 122 Stellen, an denen in den früheren Jahren Proben durchgeführt worden seien, nunmehr keine Proben mehr genommen hätten [7]. Die spanische Regierung hat sich in der Duplik und in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof auf den Standpunkt gestellt, daß die Verwendung dieser Zahlen unzulässig sei, da das Vorverfahren sich nicht auf diese Zahlen bezogen habe. Die Kommission vertrat hingegen die Auffassung, daß diese Zahlen verwendet werden könnten, da es sich hier um einen fortgesetzten Verstoß handele und die neuen Zahlen den Zahlen für die vorhergehenden Jahre entsprächen.

16. Meines Erachtens braucht der Gerichtshof auf diese Streitfrage nicht näher einzugehen. Die von der Kommission vorgetragenen Zahlen ändern nicht den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der Gerichtshof hat in diesem Verfahren zu entscheiden, ob das Königreich Spanien bis zum Ablauf des Zeitraums, der ihm zu diesem Zweck in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission vom 27. November 1990 eingeräumt wurde, seinen Pflichten aus Artikel 4 der Richtlinie nachgekommen ist. Die von der Kommission genannten Zahlen für spätere Jahre sind zwar insoweit von Bedeutung, als aus ihnen erhellt, daß der behauptete Zustand auch nach dem genannten Zeitraum angedauert hat. Dies wird jedoch von der spanischen Regierung vorbehaltlich der geltend gemachten Rechtfertigungsgründe, die mit dieser Frage nichts zu tun haben, gerade nicht bestritten. Im übrigen können diese Zahlen insofern Bedeutung haben, als sie möglicherweise Rückschlüsse auf den für die Entscheidung der Klage relevanten Zeitpunkt erlauben. Wurden nämlich die relevanten Grenzwerte in allen seither vergangenen Jahren deutlich verfehlt, so liegt die Vermutung nahe, daß es sich zu dem für den vorliegenden Fall relevanten Zeitpunkt ebenso verhalten habe. In dieser Hinsicht handelt es sich um ein Vorbringen, das durchaus keinen Bedenken begegnet und von der Kommission auch noch in der Replik vorgebracht werden konnte [8]. Dabei ist

7 — Die Zahl der Stellen, an denen Proben durchgeführt wurden, nahm den Angaben der Kommission zufolge von 343 im Jahre 1994 auf 221 im Jahre 1995 ab.

8 — Dabei ist zu beachten, daß die Zahlen aus einem Bericht stammen, der den Angaben der Kommission zufolge im Mai 1996 veröffentlicht wurde, während die Klage bereits im März 1996 beim Gerichtshof eingegangen war.

festzuhalten, daß die spanische Regierung keineswegs bestritten hat, daß die von der Kommission vorgelegten neuen Zahlen sachlich richtig sind.

17. Wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 14. Juli 1993 in einem von der Kommission gegen das Vereinigte Königreich angestrengten Vertragsverletzungsverfahren entschieden hat, verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu, „für die Erreichung bestimmter Ziele Sorge zu tragen". Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, „daß die fraglichen Gewässer wenigstens den Anforderungen des Anhangs der Richtlinie entsprechen" [9]. Der hier zu prüfende Artikel 4 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten demnach dazu, ein bestimmtes *Ergebnis* zu erzielen. Auf die von der spanischen Regierung erwähnten Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität, die sie in den letzten Jahren getroffen habe, kommt es daher solange nicht an, als diese Maßnahmen nicht zu dem von der Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnis geführt haben.

18. Die spanische Regierung macht zur Rechtfertigung des Verstoßes drei verschiedene Erwägungen geltend. Erstens behauptet sie, daß der ihr vorgeworfene Verstoß auf einen Umstand zurückzuführen sei, den sie nicht beeinflussen könne, nämlich die außergewöhnliche Dürre in Spanien. Zweitens beruft sie sich auf den Zusammenhang, in den sich die Richtlinie einfüge. Die spanische Regierung nennt hier vor allem die Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser [10]. Schließlich macht sie geltend, daß sich die Gewohnheiten der Menschen geändert hätten, was dazu geführt habe, daß viele „Badegewässer" nicht mehr benutzt würden.

Bedeutung der Dürre in Spanien

19. In seiner Klagebeantwortung hat sich das Königreich Spanien darauf berufen, daß seit fünf Jahren in Spanien eine außergewöhnliche Dürre herrsche. Phasen der Trockenheit seien zwar in Spanien nicht ungewöhnlich. Es handele sich hier jedoch um eine außergewöhnlich strenge Dürre. Diese Dürre habe es allen Anstrengungen zum Trotz unmöglich gemacht, die Wasserqualität zu verbessern. Der daraus resultierende Wassermangel in den Gewässern führe notwendigerweise zu einer Erhöhung der Schadstoffkonzentration. Die untersuchten Proben könnten daher nicht als repräsentativ betrachtet werden. Unter den genannten Umständen sei es — wie die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geltend machte — schon ein „Triumph", daß der Anteil der Proben, die nicht den festgesetzten Grenzwerten entsprachen, über die Jahre hinweg konstant gehalten werden konnte. Wenn man diese Dürre gebührend berücksichtige, ergebe sich, daß der Anteil der Proben, die den in der Richtlinie festgesetzten Grenzwerten entsprächen, sich auf mindestens 82 % und damit einen Wert erhöhe, der beträchtlich über dem Durchschnitt in der Gemeinschaft liege.

9 — C-56/90 (Slg. 1993, I-4109, Randnrn. 43 und 44).

10 — ABl. L 135, S. 40.

20. Die spanische Regierung macht geltend, daß es sich hier um einen Fall höherer Gewalt handele, der die Anwendung des Artikels 5 Absatz 2 der Richtlinie erlaube. Diese Vorschrift sieht vor, daß Überschreitungen der in Artikel 3 festgesetzten Werte unberücksichtigt bleiben, „sofern sie als Folge von Überschwemmungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Witterungsbedingungen auftreten." Nach der Ansicht der spanischen Regierung handelt es sich im vorliegenden Fall um eine dieser „außergewöhnlichen Witterungsbedingungen".

21. Die spanische Regierung macht außerdem geltend, daß die Umweltbedingungen in der Gemeinschaft sehr unterschiedlich seien. Diese Unterschiede müßten berücksichtigt werden. Besonders der Mittelmeerraum sei von starken Witterungsschwankungen betroffen. Die Badegewässer in diesem Gebiet müßten daher anders behandelt werden als Badegewässer in anderen Teilen der Gemeinschaft. Die spanische Regierung beruft sich in diesem Zusammenhang auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 21. Februar 1996, die den Titel „Die Wasserpolitik der Europäischen Union" trägt [11]. In diesem Dokument werde festgestellt, daß „insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten" einige Gewässer während bestimmter Jahreszeiten austrocknen. Weiter heiße es dort, die gemeinschaftliche Wasserpolitik müsse „genügend Flexibilität bieten, um zu vermeiden, daß nur um der Harmonisierung wegen ungeeignete oder unnötig strenge Anforderungen auferlegt werden" [12].

22. Schließlich beruft sich die spanische Regierung auf den Umstand, daß die ausgewerteten Proben, auf die sich die Kommission stütze, nur die Einhaltung von zwei der 19 in der Richtlinie vorgesehenen Parametern beträfen.

23. Die Kommission bestreitet die von der spanischen Regierung geltend gemachten allgemeinen Folgen der Dürre für die Wasserqualität nicht. Sie ist allerdings der Auffassung, daß diese Dürre nicht zu den in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie genannten „außergewöhnlichen Witterungsbedingungen" gerechnet werden könne. Diese Bestimmung sei eng auszulegen. Sie enthalte nähere Vorschriften für Fälle höherer Gewalt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes läge ein Fall höherer Gewalt jedoch nur dann vor, wenn es sich um eine äußere Ursache handele, „deren Folgen unvermeidlich und unausweichlich sind und dem Betroffenen die Einhaltung seiner Verpflichtungen objektiv unmöglich machen" [13]. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie erfasse nur vorübergehende Überschreitungen der festgesetzten Grenzwerte, die auf bestimmte Ereignisse mit einer beschränkten Dauer — wie zum Beispiel Überschwemmungen — zurückzuführen seien. Im vorliegenden Fall handele es sich jedoch um ein periodisch wiederkehrendes Phänomen, das in bestimmten Teilen Spaniens seit einigen Jahren auftrete. Es fehle daher sowohl an der zeitlichen Beschränkung wie an der Unvorhersehbarkeit. Im übrigen sei die Dürre nur einer von mehreren Faktoren, nicht aber die einzige Ursache für den Verstoß, welcher dem Königreich Spanien vorgeworfen werde. Außerdem sei es dem Königreich Spanien

11 — KOM(96) 59 endg.

12 — A. a. O. (Fußnote 11), Ziffern 4.2 und 5.8.

13 — Urteil vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 bis 228/78, 263/78 und 264/78 sowie 39/79, 31/79, 83/79 und 85/79 (Valsabbia/Kommission, Slg. 1980, 907, Randnr. 140).

trotz der Dürre in objektiver Hinsicht nicht unmöglich gewesen, die Richtlinie einzuhalten. Es fehle somit an der Kausalität zwischen der Dürre und dem hier gerügten Verstoß, da das Königreich Spanien in der Lage gewesen wäre, erforderlichenfalls durch zusätzliche Anstrengungen, seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen.

24. Die Kommission macht in diesem Zusammenhang zudem geltend, daß die spanische Regierung keine konkreten Informationen über die Folgen des Regenmangels für die einzelnen Regionen vorlege. Es gebe in Spanien zwei deutlich voneinander geschiedene Gebiete. Die Dürre habe den Süden und die Mitte Spaniens stark in Mitleidenschaft gezogen. Die nördliche, regenreichere Zone sei hingegen von der Dürre kaum betroffen gewesen. Gleichwohl befände sich dort gut die Hälfte der Stellen, an denen Proben entnommen worden seien, die nicht den festgesetzten Grenzwerten entsprächen. Überdies führt die Kommission aus, daß nicht erklärlich sei, warum die Zahlen für das Jahr 1995 einen Anstieg des Anteils der Proben zeigten, die nicht der Richtlinie entsprächen, während an 122 Stellen wegen der Dürre gar nicht erst Proben entnommen worden seien. Zudem weist die Kommission darauf hin, daß die Zahl der geprüften Badegebiete von 312 im Jahre 1992 auf 343 im Jahre 1995 gestiegen sei.

25. Wie die Kommission bin auch ich der Ansicht, daß die in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Ausnahme eng auszulegen ist. Gleichwohl bin ich nicht der Auffassung, daß es ausgeschlossen wäre, eine Dürre als eine außergewöhnliche Witterungsbedingung im Sinne dieser Vorschrift anzuerkennen. Gegen die von der Kommission vertretene gegenteilige Auslegung spricht meines Erachtens bereits der Wortlaut dieser Vorschrift. Es ist nicht ganz einfach, zu erkennen, welche sonstigen „außergewöhnlichen Witterungsbedingungen" der Gesetzgeber hier im Auge gehabt haben könnte. Die Vorschrift ist allerdings nur anwendbar, wenn es sich tatsächlich um eine *außergewöhnliche* Dürre gehandelt hat. Ob dies der Fall gewesen ist, vermag ich nicht abschließend zu beurteilen, obwohl manches für diese Annahme spricht. Die Beweislast für das Vorliegen dieses Umstandes trifft selbstverständlich das Königreich Spanien, das sich auf diese Ausnahmebestimmung berufen möchte. Ich gehe im folgenden zugunsten des beklagten Mitgliedstaats davon aus, daß es sich tatsächlich um eine außerordentliche Dürre gehandelt hat. Der Umstand, daß solche außerordentlichen Dürren in Spanien erfahrungsgemäß zuweilen auftreten, ändert nichts an der Anwendbarkeit der genannten Vorschrift der Richtlinie. Auch der Umstand, daß diese Dürre Spanien den Angaben der spanischen Regierung zufolge über mehrere Jahre hinweg heimgesucht hat, schließt die Anwendung dieser Vorschrift meines Erachtens nicht aus. Aus der derzeitigen Fassung der Richtlinie läßt sich nicht entnehmen, daß die dort genannten „außergewöhnlichen Witterungsbedingungen" nur relevant sein könnten, wenn sie lediglich eine mehr oder weniger kurze Zeit dauerten. Die spanische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung zu Recht darauf hingewiesen, daß auch die in Artikel 5 Absatz 2 ebenfalls genannten Überschwemmungen mehr oder weniger häufig wiederkehrende Ereignisse darstellen können [14]. Der Hinweis der Kommission, daß in ihrem im Jahre 1994 vorgelegten

14 — Die Anlieger von Rhein und Mosel können davon ein Lied singen.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Qualität der Badegewässer [15] eine entsprechende Einschränkung enthalten sei [16], ist ohne Belang, solange dieser Vorschlag nicht Gesetz geworden ist.

26. Gleichwohl bin ich der Ansicht, daß die von der Kommission gegen die Auffassung der spanischen Regierung vorgetragenen Einwände berechtigt sind. Das Königreich Spanien hat nämlich meines Erachtens nicht nachgewiesen, daß der ihm vorgeworfene Verstoß allein oder zumindest zum größten Teil durch die Dürre verursacht worden ist.

27. Der eigentümliche Umstand, daß der Prozentsatz der Proben, die nicht den Anforderungen der Richtlinie entsprachen, über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben ist, mag sich vielleicht noch durch die von der spanischen Regierung dargestellten langen Dauer der Dürre erklären lassen. Mit dem von der spanischen Regierung geltend gemachten Wassermangel nicht zu erklären ist hingegen die von dieser nicht bestrittene Tatsache, daß die Zahl der geprüften Badegebiete in demselben Zeitraum beträchtlich zugenommen hat [17]. Wie konnte die Zahl der Badegewässer zunehmen, wenn die zugleich herrschende Dürre die gravierenden Folgen hatte, wie sie die spanische Regierung beschwört?

28. Entscheidend erscheint mir jedoch, daß die von der Kommission aufgestellte Behauptung, wonach der Norden Spaniens von der Dürre weniger betroffen war, auf den ersten Blick einiges für sich hat. Wie die spanische Regierung nicht bestritten hat, befand sich ein großer Teil der Badegewässer, dessen Proben mangelhaft ausgefallen waren, in diesem Teil des Landes. Das Königreich Spanien hätte unter diesen Umständen den Vorwurf der Kommission nur durch konkrete, nach den einzelnen Gebieten aufgeschlüsselte Angaben entkräften können. Dabei wäre zugleich nachzuweisen gewesen, daß die spanischen Behörden auch durch zusätzliche Anstrengungen nicht in der Lage gewesen wären, die Einhaltung der Richtlinie für die betreffenden Gewässer sicherzustellen. Dies ist nicht geschehen, so daß sich das Königreich Spanien meines Erachtens nicht auf den Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie oder allgemeiner auf höhere Gewalt berufen kann.

29. In seinem bereits erwähnten Urteil aus dem Jahre 1993 hat der Gerichtshof entschieden, daß ein Mitgliedstaat die Nichteinhaltung der in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nur durch die in der Richtlinie selbst festgelegten Gründe rechtfertigen kann [18]. Er hat allerdings die Möglichkeit, daß sich ein Mitgliedstaat auf die „absolute materielle Unmöglichkeit, die von der Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen", beruft, nicht kategorisch ausgeschlossen [19]. Da im vorliegenden Fall die Auswirkungen der Dürre jedoch grundsätzlich den in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Rechtfertigungsgründen zu subsumieren sind, braucht auf diese Frage nicht

15 — ABl. C 112, S. 3.

16 — Vgl. Artikel 5 Absatz 3 des Vorschlags, wonach nur „vorübergehende Überschreitungen" erfaßt sein sollen.

17 — Bezieht man die von der Kommission in ihrer Klage genannte Zahl für das Jahr 1991 (271 Stellen) mit ein, ist die Zunahme noch frappanter.

18 — A. a. O. (Fußnote 9), Randnrn. 43 und 44.

19 — A. a. O. (Fußnote 9), Randnr. 46.

näher eingegangen zu werden. Auch wenn man diese Frage prüfen würde, müßte man im übrigen zu demselben Ergebnis gelangen, wie ich es oben zu Artikel 5 der Richtlinie entwickelt habe. Das Königreich Spanien hat nämlich nicht nachgewiesen, daß ein Fall objektiver Unmöglichkeit vorlag.

30. Was die Berücksichtigung der Besonderheiten der Badegewässer im Mittelmeerraum und die von der spanischen Regierung insoweit angemahnte Flexibilität in der Auslegung der Richtlinie angeht, glaube ich mich kurz fassen zu dürfen. Die Kommission hat ganz zu Recht darauf hingewiesen, daß das Königreich Spanien bei seinem Beitritt die aus der Richtlinie sich ergebenden Verpflichtungen freiwillig bereits mit Wirkung vom 1. Januar 1986 an auf sich genommen und keine zusätzlichen Fristen für die Umsetzung begehrt hat. Wenn die Besonderheiten der Klima- und Umweltverhältnisse in Spanien tatsächlich eine Anpassung der Richtlinie erforderlich gemacht hätten, wäre es die Aufgabe des Königreichs Spanien gewesen, eine solche Änderung bei den Beitrittsverhandlungen vorzuschlagen oder sich zumindest eine ausreichende Frist für die Umsetzung einräumen zu lassen. Daß dies keineswegs ausgeschlossen war, zeigt das Beispiel Portugals [20]. Dies gilt um so mehr, wenn die von der Vertreterin der spanischen Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geäußerte Ansicht, die Dürre habe bereits im Jahre 1985 begonnen, zutreffend sein sollte.

31. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Behauptung der spanischen Regierung, die Kommission verlange, daß die spanischen Badegewässer zu 100 % den Anforderungen der Richtlinie entsprächen, unrichtig ist. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung noch einmal auf den Wortlaut des Artikels 5 Absatz 1 der Richtlinie hingewiesen. Danach werden im Rahmen der Anwendung des Artikels 4 die Badegewässer eines Mitgliedstaats als den betreffenden Parametern entsprechend angesehen, wenn — um nur einen Umstand herauszugreifen — bei 95 % der Proben die verbindlichen Höchstwerte respektiert werden. Schon die Richtlinie selbst sieht also eine für die Mitgliedstaaten vorteilhafte Regelung vor, die keine hundertprozentige Erfüllung ihrer Anforderungen voraussetzt. Die spanische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung selbst auf die sechste Begründungserwägung der Richtlinie hingewiesen, in der die genannte Bestimmung angesprochen wird. Daß der Richtlinie auch darüber hinaus bereits in ihrer heutigen Form eine beträchtliche Flexibilität eignet, zeigt im übrigen die nachfolgende (siebte) Begründungserwägung. Dort wird die Möglichkeit von Ausnahmen — wie etwa des Artikels 5 Absatz 2 — vorgesehen, um „eine gewisse Geschmeidigkeit bei der Anwendung der Richtlinie zu erzielen".

32. Ich bin im übrigen der Ansicht, daß die Kommission im vorliegenden Fall — wie sie selbst geltend gemacht hat — vom Königreich Spanien nur das strikte Minimum dessen verlangt, was von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Richtlinie erwartet werden kann. Ihr Vorwurf bezieht sich nämlich nur auf zwei der wichtigsten verbindlichen Parameter. Die Respektierung der übrigen Parameter (seien sie verbindlich oder nur Leitwerte) ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

20 — Siehe oben, Ziffer 7.

33. Damit ist auch bereits der letzte Einwand der spanischen Regierung beantwortet. Der Umstand, daß die Kommission die Einhaltung der durch die Richtlinie vorgeschriebenen Grenzwerte nur im Hinblick auf zwei Parameter für unzureichend befunden hat, besagt keineswegs, daß das Königreich Spanien sämtliche anderen Grenzwerte eingehalten hätte. Die Kommission hat sich vielmehr in völlig legitimer Weise auf zwei besonders wichtige Parameter beschränkt.

Einfluß anderer Rechtsakte

34. In ihrer Klagebeantwortung ist die spanische Regierung ausführlich auf die bereits genannte Mitteilung der Kommission vom 21. Februar 1996 zur Wasserpolitik der Europäischen Union [21] eingegangen. Dieses Dokument ist zweifellos von Bedeutung für die zukünftige Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gewässerschutzes. Für das vorliegende Verfahren ist dieser Text jedoch meines Erachtens ohne Relevanz. Die spanische Regierung zieht aus der genannten Mitteilung zwar den Schluß, daß ein Teil der existierenden Vorschriften auf diesem Gebiet überholt sei und sich die angestrebten Ziele auch oder sogar noch besser auf andere Weise erreichen ließen. Aus der Mitteilung ergibt sich jedoch, daß die hier zu prüfende Richtlinie beibehalten werden soll [22]. Die Kommission hat im übrigen im Jahre 1994 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Qualität der Badegewässer [23] vorgelegt, aus dem hervorgeht, daß der Inhalt der hier maßgeblichen Richtlinie in einigen Punkten geändert, aber nicht aufgehoben werden soll. In jedem Falle ist darauf hinzuweisen, daß all dies nichts an der Verbindlichkeit der *derzeit* geltenden Vorschriften der Richtlinie ändern kann.

35. Besondere Bedeutung kommt im vorliegenden Zusammenhang nach der Ansicht der spanischen Regierung der Richtlinie 91/271 zu. Diese Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten unter anderem vor, dafür zu sorgen, daß Gemeinden mit einer bestimmten Größe mit einer Kanalisation ausgestattet und kommunale Abwässer vor dem Einleiten in Gewässer einer Reinigung unterzogen werden. Einige dieser Bestimmungen sehen vor, daß die von ihnen aufgestellten Anforderungen bis zum 31. Dezember 2005 zu erfüllen sind. Die spanische Regierung macht geltend, daß zwischen dieser Regelung und der hier zu prüfenden Richtlinie eine Diskrepanz bestehe. Die kommunalen Abwässer bildeten die Hauptursache der Verschmutzung der Badegewässer. Da für diese Abwässer die Richtlinie 91/271 eine Frist bis zum Jahre 2005 einräume, während die hier zu prüfende Richtlinie in Spanien bereits seit dem 1. Januar 1986 umzusetzen war, liege ein Mangel an Abstimmung zwischen diesen Richtlinien vor.

36. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, vermögen die Ausführungen der spanischen Regierung nicht zu überzeugen.

21 — Vgl. Fußnote 11.

22 — Vgl. Ziffer 9 der Mitteilung.

23 — A. a. O. (Fußnote 15).

Aus der Richtlinie 91/271 ergibt sich nicht, daß der Gesetzgeber die Absicht gehabt hätte, den Mitgliedstaaten eine weitere Frist zur Umsetzung der hier zu prüfenden Richtlinie einzuräumen. Es kann daher nicht etwa angenommen werden, daß durch jene Richtlinie den Mitgliedstaaten, welche die hier zu prüfende Richtlinie noch nicht umgesetzt hatten, eine „Gnadenfrist" gewährt werden sollte. Im übrigen besteht entgegen der Behauptung der spanischen Regierung auch kein Widerspruch zwischen den beiden Richtlinien. Beide dienen zwar demselben Zweck — nämlich dem Gewässerschutz —, verfolgen dabei jedoch einen anderen Ansatz. Die hier zu prüfende Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, daß bestimmte Grenzwerte in Badegewässern nicht überschritten werden. Wenn es dazu erforderlich sein sollte, gegen die Verschmutzung durch kommunale Abwässer vorzugehen, ergab sich diese Pflicht bereits aus der hier maßgeblichen, im Jahre 1976 erlassenen Richtlinie. Die Richtlinie 91/271 hat insoweit also nichts geändert. Diese Auslegung entwertet die zuletzt genannte Richtlinie auch keineswegs. Diese Richtlinie gilt nämlich zum Beispiel auch dann, wenn die kommunalen Abwässer in Gewässer eingeleitet werden, die keine „Badegewässer" sind.

Änderung der sozialen Gewohnheiten

37. Die spanische Regierung macht geltend, daß in vielen Fällen Badegebiete von ihren Benutzern aufgegeben worden seien, die nunmehr städtische oder private Freizeiteinrichtungen vorzögen. Unter den jeweils untersuchten Gewässern befänden sich daher viele, die nicht mehr als „Badegewässer" im Sinne der Richtlinie anzusehen seien. In diesem Zusammenhang macht die spanische Regierung auch geltend, daß die in Artikel 1 der Richtlinie enthaltene Definition, wonach zu den Badegewässern auch Gewässer zählten, in denen das Baden nicht untersagt ist und in denen üblicherweise eine große Anzahl von Personen badet, unklar sei. Zum einen habe das Fehlen einer näheren Bestimmung dessen, was unter einer „großen Anzahl von Personen" zu verstehen sei, zu Schwierigkeiten und Verwirrung geführt. Einige Gebiete seien weiter als Badegebiete geführt worden, obwohl sie von ihren Benutzern aufgegeben worden seien. Zum anderen habe auch das Fehlen einer Bestimmung über die Folgen eines von den Behörden ausgesprochenen — zeitweiligen oder ständigen — Badeverbots zu Unklarheiten geführt. Der von der Kommission im Jahre 1994 vorgelegte Vorschlag sei insoweit präziser, als aus ihm hervorgehe, daß im Falle eines ständigen Badeverbots das betroffene Gewässer kein Badegewässer mehr darstellen würde [24].

38. Die von der spanischen Regierung vorgetragenen Argumente sind nicht ganz leicht zu verstehen. Sollte damit tatsächlich gemeint sein, daß die von der Richtlinie aufgestellten Erfordernisse für ein Badegewässer nicht länger relevant sein sollen, wenn ein Gewässer nicht mehr oder nur noch von wenigen Personen zum Baden genutzt wird, läge hier in der Tat die Gefahr eines Zirkelschlusses begründet. Die Kommission hat

24 — Vgl. Artikel 7 Absatz 2 dieses Vorschlags, a. a. O. (Fußnote 23).

hierauf zu Recht hingewiesen. Es ist nämlich keineswegs auszuschließen, daß die Abnahme der Zahl der Badegäste gerade darauf zurückzuführen ist, daß die Gewässerqualität abnimmt. Würde man erlauben, daß dies zur Folge haben könnte, daß ein Mitgliedstaat hinsichtlich dieses Gewässers nicht mehr für die Einhaltung der festgesetzten Grenzwerte zu sorgen hat, würde dies dem Sinn und Zweck der Richtlinie Einbruch tun. Entsprechendes gilt für die Frage, welche Folgen sich aus einem von den Behörden verhängten Badeverbot ergeben. Es ist daran zu erinnern, daß die Richtlinie nicht nur dem Schutz der Gesundheit, sondern auch dem Schutz der Umwelt dienen soll [25]. 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. Eine solche Auslegung stünde daher im Widerspruch zu den Zielen der Richtlinie. Ob sich insoweit aus dem von der Kommission im Jahre 1994 vorgelegten Entwurf für eine neue Richtlinie wesentliche Änderungen ergeben würden, wie die spanische Regierung anzunehmen scheint, kann dahinstehen [26].

39. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die von der spanischen Regierung geltend gemachten Schwierigkeiten schon aus tatsächlichen Gründen den hier gegebenen Verstoß nicht rechtfertigen können. Die Kommission hat zu Recht darauf hingewiesen, daß die Zahl der Stellen, an denen in Spanien Proben vorgenommen wurden oder vorzunehmen waren, über die Jahre hinweg gestiegen ist [27]. Wäre die Behauptung der spanischen Regierung zutreffend, hätte man erwarten müssen, daß diese Zahl abnimmt. Die spanische Regierung hat diesen Widerspruch nicht zu erklären vermocht. Er kann in jedem Fall nicht mit angeblichen Schwierigkeiten begründet werden, welche die Auslegung der in Artikel 1 der Richtlinie enthaltenen Definition mit sich bringt.

40. Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, daß natürlich durchaus Änderungen im Hinblick auf Badegewässer eintreten können, wie sie die spanische Regierung geltend macht. 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. 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.

25 — Siehe oben, Ziffer 2.

26 — Es ist interessant, daß sich an der von der spanischen Regierung zitierten Stelle dieses Entwurfs — Artikel 7 des Vorschlags — in Absatz 3 eine Bestimmung findet, wonach ein Mitgliedstaat im Falle der Verhängung eines ständigen Badeverbots zu erläutern hat, „aus welchen Gründen das Badegewässer nicht den Anforderungen der Richtlinie angepaßt werden kann".

27 — Die Kommission hat folgende Zahlen genannt: 1991 (271 Stellen), 1992 (301), 1993 (312), 1994 (346) und 1995 (343).

Ergebnis

41. Ich bin daher der Ansicht, daß keiner der von der spanischen Regierung geltend gemachten Gründe den festgestellten Verstoß gegen Artikel 4 der Richtlinie rechtfertigen kann. Die Klage der Kommission ist daher begründet. Auf die von der Kommission in ihrer Klage ebenfalls genannten Artikel 5 und 189 EG-Vertrag braucht der Gerichtshof daher meines Erachtens nicht näher einzugehen. Die Entscheidung über die Kosten ergibt sich aus Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes.

42. In dem bereits genannten Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission gegen das Vereinigte Königreich geführt hat [28], wurde von der Kommission ein Klageantrag gestellt, der dem hier gestellten Antrag sehr ähnlich ist. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil ohne nähere Begründung eine abweichende Formulierung gewählt, ohne daß damit ein inhaltlicher Unterschied beabsichtigt gewesen zu sein scheint. Da mir die vom Gerichtshof gewählte Formulierung den Vorzug der Eleganz zu haben scheint, bin ich der Ansicht, daß sie auch im vorliegenden Fall Anwendung finden sollte.

Schlußbemerkung

43. Der vorliegende Fall ist der letzte, in dem ich dem Gerichtshof meine Schlußanträge unterbreite. Es sei mir daher erlaubt, diese Gelegenheit für ein persönliches Wort des Dankes an die Prozeßvertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der sonstigen Verfahrensbeteiligten zu nutzen, die mich seit 14 Jahren haben ertragen müssen. Ich danke ihnen für ihr Verständnis, ihre Geduld und für die Mühe, die sie sich gemacht haben, um den Gerichtshof von der Richtigkeit ihrer Sache zu überzeugen. Die Qualität der Argumente der Prozeßbeteiligten ist ein wichtiger Beitrag zur Qualität der Schlußanträge und Urteile.

Darüber hinaus möchte ich denen danken, die trotz ihrer Bedeutung in den Urteilen und Schlußanträgen kaum je Erwähnung finden. An erster Stelle möchte ich hier die Dolmetscher und Übersetzer nennen, ohne deren Tätigkeit die Rechtsprechung des Gerichtshofes gar nicht möglich wäre. Was die Übersetzungen anlangt, habe ich — aus einfach zu erratenden Gründen — über die Jahre hinweg vor allem die Übersetzung meiner Texte ins Französische verfolgt. Die Qualität dieser Übersetzungen wie auch jene der Übersetzungen in andere Sprachen, die ich vergleichen konnte, war stets beeindruckend. Mitunter hatte ich sogar den Eindruck, daß die Übersetzung besser klang als das deutsche Original. Da ich hier nicht die Namen aller Übersetzer nennen kann, denen ich zu Dank verpflichtet bin, möge es mir erlaubt sein, meinen herzlichen Dank stellvertretend für alle dem Leiter der französischen Übersetzungsabteilung, Herrn J.-P. Vernier, auszusprechen, dessen Geduld ich bisweilen argen Prüfungen aussetzen mußte. Mein Dank gilt auch den Mitarbeitern des wissenschaftlichen Dienstes und dem besonderen Berater des Gerichtshofes in wirtschaftlichen Fragen, auf deren Sachverstand ich gerne und stets mit großem Nutzen zurückgegriffen habe. Die stets freundlichen Damen und Herren in der Bibliothek waren

28 — Vgl. oben, Fußnote 9.

immer hilfsbereit, wenn es galt, Literatur zu einem bestimmten Thema zu finden. Auch ihnen sei hier gedankt. Nicht vergessen möchte ich natürlich die zuverlässigen „huissiers" (wie die Bürodiener hier heißen), die für den Transport und die Verteilung der internen wie der externen Post zuständig sind. Schließlich — und die letzte Stelle in dieser Aufzählung entspricht nicht ihrer Bedeutung — gilt mein aufrichtiger Dank meinen persönlichen Mitarbeitern, den Referenten und den Damen meines Sekretariats, die alle anfallenden Arbeiten in stets zuverlässiger und freundlicher Weise erledigt haben. Es war eine Freude, mit all diesen Personen — wie auch mit meinen Kollegen Generalanwälten und Richtern, die ich hier nicht näher zu erwähnen brauche — am Gerichtshof zusammenzuarbeiten.

C — Schlußantrag

44. Ich schlage dem Gerichtshof daher folgende Entscheidung vor:

1. Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen, daß es nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, daß die Qualität der Binnenbadegewässer auf dem spanischen Staatsgebiet den gemäß Artikel 3 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer festgesetzten Grenzwerten entspricht.

2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.