SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER

vom 14. März 1996 *

Einleitung

1. Die Pretura circondariale Vicenza hat in dieser Rechtssache dem Gerichtshof drei Fragen nach der Auslegung der Richtlinien 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft [1] (im folgenden: Gewässerrichtlinie) und 83/513/EWG des Rates vom 26. September 1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen [2] (im folgenden: Cadmiumrichtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Die anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts

2. Die Gewässerrichtlinie unterscheidet zwischen zwei Kategorien gefährlicher Stoffe, die in verschiedenen Listen im Anhang der Richtlinie aufgeführt sind. Die Liste I enthält Stoffe, die für die Gewässer aufgrund ihrer Toxizität, ihrer Langlebigkeit und ihrer Bioakkumulation besonders gefährlich sind; dazu gehört Cadmium, das unter Nummer 6 in dieser Liste aufgeführt ist. Die Verschmutzung infolge der Ableitung dieser Stoffe soll beseitigt werden.

3. Mit diesem Ziel vor Augen, führt die Gewässerrichtlinie eine Regelung ein, nach der die Ableitung der in der Liste aufgeführten Stoffe einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats bedarf. Nach Artikel 3 der Gewässerrichtlinie müssen die Genehmigungen zur Ableitung von Stoffen, die in der Liste I aufgeführt sind, Emissionsnormen für die Ableitung enthalten und festlegen, in welchem Zeitraum die Ableitungen stattfinden dürfen. Für bereits bestehende Ableitungen muß mit der Genehmigung ferner eine Frist gesetzt werden, innerhalb deren die darin festgelegten Bedingungen zu erfüllen sind.

4. Nach Artikel 6 der Gewässerrichtlinie legt der Rat für die einzelnen gefährlichen Stoffe, die in der Liste I aufgeführt sind, Grenzwerte fest, die die Emissionsnormen nicht überschreiten dürfen, sowie Qualitätsziele für die Gewässer, die von den Ableitungen der in dieser Liste aufgeführten Stoffe betroffen sind. Der Rat setzt ferner Fristen, nach deren Ablauf die in den Genehmigungen für

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 129, S. 23.

2 — ABl. L 291, S. 1.

bereits bestehende Ableitungen festgelegten Bedingungen erfüllt sein müssen.

5. Der Rat erließ, gestützt auf Artikel 6 der Gewässerrichtlinie, die Cadmiumrichtlinie, die Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen enthält. Die Grenzwerte und die Fristen für die Einhaltung dieser Grenzwerte sind in Anhang I der Cadmiumrichtlinie festgelegt. In diesem Anhang werden für die verschiedenen Industriezweige unterschiedliche Grenzwerte festgesetzt. Jedoch ergibt sich aus den Anmerkungen 1 und 7 des Anhangs, daß für die Industriezweige, die in der Tabelle im Anhang nicht genannt sind, die Grenzwerte erforderlichenfalls später vom Rat festgelegt werden. Bis dahin legen die Mitgliedstaaten die Emissionsnormen für Cadmium gemäß der Gewässerrichtlinie fest. Diese Normen dürfen jedoch nicht weniger streng sein als der am besten mit ihnen vergleichbare Grenzwert des Anhangs.

6. Nach Artikel 6 der Cadmiumrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe, d. h. bis spätestens 24. Oktober 1985, nachzukommen.

Die nationalen Rechtsvorschriften

7. Die italienische Regierung erließ aufgrund des Gesetzes Nr. 428 vom 29. Dezember 1990 zur Regelung der Erfüllung von Verpflichtungen, die sich aus der Zugehörigkeit Italiens zu den Europäischen Gemeinschaften ergeben (Gemeinschaftsgesetz 1990), das Decreto legislativo Nr. 133 vom 27. Januar 1992 betreffend gewerbliche Ableitungen gefährlicher Stoffe in die Gewässer (im folgenden: Gesetzesdekret). Das Gesetzesdekret dient u. a. der Durchführung der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie und gilt gemäß seinem Artikel 1 für alle Ableitungen gefährlicher Stoffe, die zu den in seinem Anhang A aufgeführten Stoffgruppen gehören, u. a. auch für Cadmium. Anhang B des Gesetzesdekrets enthält für bestimmte Betriebsarten Grenzwerte für Emissionsnormen.

8. Nach den Artikeln 6 und 7 des Gesetzesdekrets ist eine Genehmigung zur Ableitung gefährlicher Stoffe bei den örtlichen Behörden einzuholen. In den Bestimmungen wird zwischen neuen und bestehenden Betrieben unterschieden:

Bei neuen Betrieben erteilen die Behörden die Ableitungsgenehmigung nach den Grenzwerten, die in Anhang B festgesetzt sind. Wenn es um Stoffe geht, für die in Anhang B kein Grenzwert festgesetzt ist, erteilen die Behörden die Genehmigung zur Ableitung anhand der Grenzwerte, die durch ein besonderes Gesetz geregelt sind.

Für bestehende Betriebe erteilen die Behörden die Ableitungsgenehmigung, soweit es sich um Betriebe handelt, für die in Anhang B Grenzwerte festgesetzt sind. Bei Betrieben, die von Anhang B nicht erfaßt werden, gilt die Pflicht zur Einholung einer vorherigen Genehmigung erst, wenn gemäß Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b des Gesetzesdekrets Ministerialverordnungen über die Grenzwerte erlassen worden sind. Diese Ministerialverordnungen waren im für die vorliegende Rechtssache maßgebenden Zeitpunkt noch nicht erlassen.

9. Artikel 18 des Gesetzesdekrets regelt die Sanktionen, die im Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des Gesetzsdekrets anwendbar sind.

Das Verfahren vor dem nationalen Gericht

10. Die Staatsanwaltschaft leitete gegen Luciano Arcaro ein Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Artikel 5, 7 und 18 des Gesetzesdekrets ein; sie legt ihm zur Last, ohne Genehmigung Cadmium in den Fluß Bacchiglione abgeleitet zu haben. Herr Arcaro ist nach den vorliegenden Angaben Inhaber eines bestehenden Betriebes, der nicht zu den Betrieben gehört, für die in Anhang B des Gesetzesdekrets Grenzwerte für die Ableitung angegeben sind.

11. Im Verfahren macht Herr Arcaro geltend, daß sein Unternehmen ein bestehender Betrieb sei, für den die Pflicht zur Einholung einer vorherigen Genehmigung für die Ableitung aufgrund des Gesetzesdekrets nicht gelte, bevor gemäß Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b des Gesetzesdekrets Ministerialverordnungen mit Grenzwerten für diese Art von Betrieben erlassen worden seien. Diese Verordnungen seien im Zeitpunkt der Anklageerhebung noch nicht erlassen worden.

12. Das Verfahren ist bei der Pretura circondariale Vicenza anhängig, die es mit Beschluß vom 22. April 1995 zu dem Zweck ausgesetzt hat, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Nach Punkt 8 des Vorlagebeschlusses bestehen nach Ansicht des vorlegenden Gerichts begründete Zweifel an der Vereinbarkeit der italienischen Rechtsvorschriften mit den Gemeinschaftsrichtlinien. In diesem Zusammenhang führt das Gericht aus, daß die erwähnten Vorschriften den größten Teil aller bestehenden Anlagen von der durch das Gesetzesdekret eingeführten Regelung ausnähmen, während sämtliche Gemeinschaftsrichtlinien, deren Durchführung das Gesetzesdekret diene, im Gegensatz dazu genau und unmißverständlich eine vorherige ausdrückliche Genehmigung vorzuschreiben schienen. Als Beispiel führt das nationale Gericht Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Gewässerrichtlinie und der Cadmiumrichtlinie an.

Die Vorlagefragen

13. Auf dieser Grundlage ersucht das nationale Gericht den Gerichtshof, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist die in Punkt 8 des Vorlagebeschlusses dargelegte Auslegung der Gemeinschaftsrichtlinien, die durch das Decreto legislativo Nr. 133/1992 umgesetzt werden sollen, richtig?

2. Bei Bejahung der ersten Frage: Können die Gemeinschaftsvorschriften im Lichte einer richtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts bei gleichzeitiger Nichtanwendung der abweichenden innerstaatlichen Vorschriften auch dann unmittelbar angewandt werden, wenn dies die Position des Bürgers verschlechtern kann?

3. Bei Verneinung der zweiten Frage: Durch welchen anderen Mechanismus kann auf der Grundlage einer richtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts die Eliminierung der von den Gemeinschaftsvorschriften abweichenden innerstaatlichen Vorschriften aus der staatlichen Rechtsordnung erreicht werden, wenn die unmittelbare Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften die Position des Bürgers verschlechtern kann?

Die erste Vorlagefrage

14. Die erste Frage ist sehr weit formuliert, denn das vorlegende Gericht spricht von der Vereinbarkeit der Bestimmungen des Gesetzesdekrets mit „alle[n] Gemeinschaftsrichtlinien, die durch das [Gesetzesdekret] umgesetzt werden sollen", und führt nur „beispielsweise" bestimmte Vorschriften der Gewässer- und Cadmiumrichtlinie an. Da sich indessen aus dem Vorlagebeschluß insgesamt ergibt, daß es in der vorliegenden Rechtssache um die Auslegung dieser beiden Richtlinien geht, bin ich der Ansicht, daß sich der Gerichtshof darauf beschränken sollte, die vorgelegten Fragen nur insoweit zu beantworten, als sie diese beiden Richtlinien betreffen.

15. Ferner ist der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung nicht zur Entscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Gemeinschaftsrecht befugt. Er kann jedoch dem vorlegenden Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts geben, die es diesem ermöglichen, die Frage der Vereinbarkeit für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zu beurteilen [3]. Daher ist die erste Frage umzuformulieren.

3 — So zuletzt Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 (Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 19).

16. Mit der ersten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um eine Stellungnahme dazu, ob die einschlägigen Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie so auszulegen sind, daß Ableitungen von Cadmium, unabhängig davon, ob es sich um neue oder bestehende Betriebe handelt, nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats ihre vorherige Genehmigung hierzu erteilt hat.

17. Die Kommission ist der Ansicht, daß diese Frage zu bejahen sei. Sie habe der italienischen Regierung am 25. Juli 1993 ein Aufforderungsschreiben übersandt, in dem sie die Auffassung zum Ausdruck gebracht habe, daß die Gewässer- und die Cadmiumrichtlinie durch das Gesetzesdekret nicht als ordnungsgemäß in die italienische Rechtsordnung umgesetzt gelten könnten. In Sitzungen mit den italienischen Behörden habe sie ihren Standpunkt erläutert. Da sie von den italienischen Behörden keine Antwort auf die Beanstandungen erhalten habe, die sie in den erwähnten Sitzungen vorgebracht habe, habe sie im Dezember 1995 beschlossen, der italienischen Regierung ein ergänzendes Aufforderungsschreiben zu übersenden.

18. Die italienische Regierung hat in der vorliegenden Rechtssache keine Erklärungen abgegeben.

19. Ich möchte darauf hinweisen, daß es in der sechsten Begründungserwägung der Gewässerrichtlinie heißt:

„Zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Gewässer der Gemeinschaft [muß] eine erste Liste — die Liste I — ... erstellt werden ... Die Ableitung dieser Stoffe muß einer vorherigen Genehmigung unterliegen, die die Emissionsnormen festlegt."

20. Außerdem bedarf gemäß Artikel 3 Absatz 1 jede Ableitung, die einen der Stoffe aus der Liste I enthalten kann, der vorherigen Genehmigung der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats.

21. Die Cadmiumrichtlinie enthält in Artikel 2 Buchstaben f und g Definitionen der Ausdrücke „bestehender Betrieb" und „neuer Betrieb". Diese Unterscheidung ist jedoch nur von Bedeutung für Artikel 3 Absatz 4 dieser Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten nur dann Genehmigungen für neue Betriebe erteilen dürfen, wenn diese Betriebe die Normen anwenden, die den besten verfügbaren technischen Mitteln entsprechen.

In bezug auf die Gewässerrichtlinie ist die Unterscheidung nach bestehenden und neuen Betrieben nur erheblich für Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 4 dieser Richtlinie. Diese Bestimmungen regeln nur, welche Fristen die Behörden für die Erfüllung der Bedingungen setzen können, die in Genehmigungen für die Ableitungen aus bestehenden Betrieben festgelegt werden.

22. Die Unterscheidung nach neuen und bestehenden Betrieben ist daher nur erheblich für den Inhalt der Genehmigungen, jedoch nicht für das Genehmigungserfordernis selbst. Die Regelung mit dem Erfordernis einer vorherigen Genehmigung für die Ableitung gefährlicher Stoffe, die durch die Gewässerrichtlinie eingeführt wurde, ist somit zwingend für alle Ableitungen dieser Stoffe, unabhängig davon, ob die Ableitung aus einem neuen oder aus einem bestehenden Betrieb erfolgt.

23. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß die Gewässer- und die Cadmiumrichtlinie so auszulegen sind, daß Ableitungen von Cadmium sowohl aus neuen als auch aus bestehenden Betrieben nur erfolgen dürfen, wenn die zuständige Behörde im betreffenden Mitgliedstaat eine Genehmigung hierfür erteilt hat.

Die zweite Frage

24. Mit der zweiten Frage begehrt das nationale Gericht Auskunft darüber, ob die Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie, nach denen Ableitungen nur nach vorheriger Genehmigung erfolgen dürfen, auch dann unmittelbare Wirkung entfalten, wenn hierdurch die Rechtsstellung des Bürgers verschlechtert wird.

25. Die Kommission hat hierzu erklärt, daß die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinien keine unmittelbare Wirkung entfalteten und daß sie, wenn sie nicht in die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats umgesetzt worden seien, nicht zum Nachteil von Personen angewandt werden könnten, die ohne Genehmigung Ableitungen vorgenommen hätten.

26. Damit sich überhaupt die Frage der unmittelbaren Wirkung nicht umgesetzter Richtlinienbestimmungen stellen kann, ist es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlich, daß die in Rede stehenden Bestimmungen inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen [4]. Es ist daher zu untersuchen, ob die fraglichen Bestimmungen diese Voraussetzung erfüllen.

4 — Vgl. z. B. Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53).

27. Die Gewässer- und die Cadmiumrichtlinie bestimmen, daß in jedem Mitgliedstaat eine für die Ableitungsgenehmigungen zuständige Behörde benannt werden muß. Die zuständige Behörde muß mit der Genehmigung Emissionsnormen für die Ableitungen der fraglichen Stoffe in die Gewässer festsetzen, wenn für die Ableitungen die Grenzwerte gelten sollen, die der Rat oder der zuständige Mitgliedstaat festgesetzt hat (Artikel 3 Nr. 2 und Artikel 5 der Gewässerrichtlinie). Für Ableitungen aus bestehenden Betrieben setzt die zuständige Behörde innerhalb der vom Rat festgesetzten Grenzen eine Frist, innerhalb deren die in den Genehmigungen festgelegten Bedingungen zu erfüllen sind (Artikel 3 Nr. 3 und Artikel 6 Absatz 4 der Gewässerrichtlinie).

28. Nach Artikel 3 Absatz 3 der Cadmiumrichtlinie müssen die in der Gewässerrichtlinie vorgesehenen Genehmigungen Vorschriften enthalten, die mindestens ebenso streng sind wie die in Anhang I der Cadmiumrichtlinie festgelegten Vorschriften, außer in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat der Kommission nach einem vom Rat festgelegten Überwachungsverfahren nachweisen kann, daß den vom Rat festgelegten Qualitätszielen zur Zeit und auch künftig ständig entsprochen wird. Umgekehrt kann die zuständige Behörde in einer Genehmigung strengere Emissionsnormen als diejenigen festlegen, die der Rat festgesetzt hat, wenn dies zur Erfüllung der Qualitätsziele erforderlich ist.

29. Der zuständigen Behörde wird somit bei der Erteilung der Ableitungsgenehmigung ein weites Ermessen zugebilligt. Die erwähnten Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie sind daher meines Erachtens nicht unbedingt und hinreichend genau, um unmittelbare Wirkung entfalten zu können.

30. Hinzu kommt, daß der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung [5] entschieden hat, daß eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Bürger begründen kann. Eine Richtlinie, die nicht in die nationale Rechtsordnung eines Mitgliedstaats umgesetzt worden ist, kann nach dieser Rechtsprechung nicht selbst Verpflichtungen für den einzelnen schaffen, weder gegenüber anderen Privatpersonen noch gegenüber dem Mitgliedstaat, der die Richtlinie nicht in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung umgesetzt hat. Der Gerichtshof hat auf diese Weise im Zusammenhang mit der Frage der Verhängung von Strafen für Verstöße gegen Richtlinienbestimmungen entschieden [6], daß eine Richtlinie

„nicht für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften die Wirkung haben kann, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften der Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen".

5 — Zuletzt Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache 91/92 (Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Randnr. 20).

6 — Urteil vom 8. Oktober 1987 in der Rechtssache 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969, Randnr. 14).

31. Die vorliegende Rechtssache bietet keinen Anlaß zur Abweichung von dieser Rechtsprechung. Wie bereits ausgeführt worden ist, sind die einschlägigen Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie nicht unbedingt und hinreichend genau, als daß ihnen unmittelbare Wirkung beigelegt werden könnte. Auf die Frage ist daher bereits aus diesem Grund zu antworten, daß die Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie, nach denen jede für Cadmiumableitungen verantwortliche Person eine Genehmigung hierfür einholen muß, nicht für sich allein und ohne Berücksichtigung der nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über ihre Durchführung als Grundlage für die Festlegung oder Verschärfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Verstößen gegen diese Bestimmungen dienen können.

Die dritte Frage

32. Das vorlegende Gericht möchte mit der dritten Frage im wesentlichen wissen, auf welche Weise nationale Rechtsvorschriften, die gegen Gemeinschaftsvorschriften verstoßen, aus der nationalen Rechtsordnung eliminiert werden können.

33. Die Kommission schlägt vor, diese Frage wie folgt zu beantworten: „Es ist Sache der nationalen Gerichte, die nationalen Rechtsvorschriften, die in dem Verfahren Anwendung finden, weitestgehend im Lichte von Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Richtlinie auszulegen und dabei den Grundsatz zu beachten, daß die Auslegung in Ermangelung einer Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in das nationale Recht nicht dazu führen kann, daß die strafrechtliche Verantwortlichkeit der verfolgten Person festgelegt oder verschärft wird."

34. Ich habe den Eindruck, daß sich das nationale Gericht in der vorliegenden Rechtssache eigentlich völlig darüber im klaren ist, wie die zweite Frage zu beantworten ist, nämlich dahin, daß die Bestimmungen der Gewässer- und der Cadmiumrichtlinie nicht für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften die Wirkung haben können, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen sie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen. Die Frage ist vor diesem Hintergrund als Ersuchen um einen Vorschlag zu verstehen, was das Gericht tun kann, um das nationale Recht mit dem Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung zu bringen.

35. Es ist natürlich für ein nationales Gericht nicht sehr befriedigend, wenn es, möglicherweise nachdem es dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsregelung vorgelegt hat, feststellen muß, daß die nationalen Rechtsvorschriften nicht mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehen und daß die praktische Konsequenz des Urteils, das es erlassen muß, darin besteht, daß die Umwelt mit gefährlichen Stoffen verschmutzt werden kann, weil die nationalen Rechtsvorschriften nicht die Beschränkungen der Verschmutzung beachten, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bezweckt werden. Daher ist es

an und für sich verständlich, wenn das nationale Gericht in einer solchen Situation die Frage aufwirft, welche Möglichkeiten es hat, um dazu beizutragen, daß die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten mit dem Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung gebracht werden.

36. Die Gerichte haben die Aufgabe, festzustellen, was geltendes Recht ist, und in Übereinstimmung damit zu entscheiden. Der Erlaß nationaler Rechtsvorschriften, darunter der Rechtsvorschriften zur Durchführung einer Richtlinie, ist hingegen Sache der politischen Entscheidungsträger des Mitgliedstaats. Es ist möglich, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften und unterschiedliche Traditionen in der Frage bestehen, wann und in welchem Umfang die Gerichte die Aufmerksamkeit der Presse und der politischen Organe auf den Rechtszustand lenken können, der in den Urteilen, die sie erlassen, festgestellt wird. Das Gemeinschaftsrecht enthält jedoch keine Vorschriften hierüber und führt auf diese Weise zu keinerlei Beschränkungen des Zugangs zu solchen Entwicklungen, den die nationalen Gerichte nach dem nationalen Recht und der Tradition in den einzelnen Mitgliedstaaten haben können.

37. Das einzige Mittel, das das Gemeinschaftsrecht den nationalen Gerichten für die Möglichkeit an die Hand gibt, einem Widerspruch zwischen dem nationalen Recht und dem Gemeinschaftsrecht in Fällen zu entgehen, in denen eine nicht rechtzeitig umgesetzte Richtlinie keine unmittelbare Wirkung entfaltet, ist die Auslegungsregel, die die Kommission in ihren vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen angeführt hat.

38. So hat der Gerichtshof festgestellt, daß [7]

„... jedes nationale Gericht bei der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts davon auszugehen [hat], daß der Staat die Absicht hatte, den sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfange nachzukommen. Wie der Gerichtshof ... entschieden hat, muß das nationale Gericht, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts — gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt — dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten, um das mit dieser verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag nachzukommen."

39. Mit dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof klargestellt, daß die erwähnte Auslegungsregel so anzuwenden ist, daß die nationalen Rechtsvorschriften „soweit wie möglich" in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht ausgelegt werden. Die Auslegungsregel läßt sich jedoch nicht zu einer eigentlichen Umformulierung der nationalen Rechtsvorschriften anwenden. Dies liefe darauf hinaus, daß durch die Hintertür und unter Verstoß gegen Artikel 189 des Vertrages eine unmittelbare Wirkung solcher Richtlinienbestimmungen herbeigeführt würde, die für die Bürger Verpflichtungen schaffen.

40. Ermöglicht mit anderen Worten der Wortlaut der nationalen Bestimmung

7 — Siehe u. a. Urteil vom 16. Dezember 1993 in der Rechtssache C-334/92 (Wagner Miret, Slg. 1993, I-6911, Randnr. 20) und das in Fußnote 5 erwähnte Urteil Faccini Dori, Randnr. 26.

mehrere Auslegungen, so muß das nationale Gericht diejenige dieser möglichen Auslegungen anwenden, die die nationale Bestimmung in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht bringt. Gibt es hingegen nach dem Wortlaut der Bestimmung keinen Spielraum für die Auslegung, etwa weil die Bestimmung eindeutig A sagt, so kann die Auslegungsregel nicht dazu verwendet werden, unter Verstoß gegen den Wortlaut der Bestimmung B zu sagen, selbst wenn B (jedoch nicht A) mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimmt.

41. Die Kommission ist bei ihrem Vorschlag für die Antwort des Gerichtshofes auf diese Frage offensichtlich von einer weitergehenden Anwendung der Auslegungsregel ausgegangen, die früher eine gewisse Stütze im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Marleasing, und zwar insbesondere in dessen dänischer Fassung fand, in der die Wendung „soweit wie möglich" fehlt [8]. Die Kommission schlägt nämlich vor, im Zusammenhang mit der Auslegungsregel zu entscheiden, daß das nationale Gericht „den Grundsatz beachten [muß], daß [die] Auslegung in Ermangelung einer Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in die interne Rechtsordnung nicht dazu führen darf, daß die strafrechtliche Verantwortlichkeit der verfolgten Person festgelegt oder verschärft wird". Dieser Zusatz wäre meines Erachtens notwendig, wenn die Auslegungsregel tatsächlich dazu führte, daß die nationale Vorschrift mittels einer „Auslegung" in Übereinstimmung mit der nicht rechtzeitig umgesetzten Richtlinie gebracht werden müßte, selbst wenn die nationale Vorschrift keinen Anlaß für Auslegungszweifel bietet. Eine solche Auslegung contra legem würde jedoch den Inhalt der strafbewehrten Norm vollständig ändern, und der von der Kommission vorgeschlagene Zusatz wäre dann erforderlich, damit die Grundsätze nullum crimen sine lege und nulla poena sine lege gewart würden.

42. Wie ich bereits ausgeführt habe, bietet die Auslegungsregel jedoch keine Möglichkeit für eine Auslegung der nationalen Vorschrift contra legem, sondern nur für eine Harmonisierung, wenn die nationale Vorschrift Spielraum für eine Auslegung läßt. Der von der Kommission vorgeschlagene Zusatz ist vor diesem Hintergrund unnötig.

43. Der von der Kommission vorgeschlagene Zusatz ist jedoch nicht nur unnötig, sondern auch unangebracht, da er eine Einmischung in die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten im Bereich des Strafrechts bedeutet. Ob ein Auslegungsergebnis in bezug auf eine strafbewehrte Vorschrift aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung oder aufgrund anderer Auslegungselemente erzielt wird, kann dahingestellt bleiben. Man kann natürlich daran denken, daß sich der Angeklagte darüber geirrt hat, wie die einschlägige Bestimmung zu verstehen sei. Aber dies ist für das Strafrecht der Mitgliedstaaten keine unbekannte Erscheinung, und nach dem System des Vertrages ist es Sache des nationalen Strafrechts, festzulegen, welche strafrechtliche Bedeutung solche Rechtsirrtümer haben können. Das Gemeinschaftsrecht könnte bei seinem gegenwärtigen Entwicklungsstand nur verlangen, daß die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten keinen Unterschied zwischen der strafrechtlichen Bedeutung von Rechtsirrtümern bei Verstößen gegen rein nationale Vorschriften und bei Verstößen gegen Vorschriften

8 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (Marleasing, Slg. 1990, I-4135).

zur Durchführung von Gemeinschaftsregelungen machen [9].

44. Nach allem schlage ich vor, auf die dritte Frage zu antworten, daß jedes nationale Gericht bei der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts davon auszugehen hat, daß der Staat die Absicht hatte, den sich aus der betreffenden Richtlinie ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen. Das nationale Gericht muß, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts — gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt — dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten, um das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages nachzukommen.

Entscheidungsvorschlag

45. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Die Richtlinie 74/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft und die Richtlinie 83/513/EWG des Rates vom 26. September 1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen sind so auszulegen, daß die Ableitungen von Cadmium sowohl aus neuen als auch aus bestehenden Betrieben nur erfolgen dürfen, wenn die zuständige Behörde im betreffenden Mitgliedstaat eine Genehmigung hierfür erteilt hat.

2. Die Bestimmungen der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft und der Richtlinie 83/513/EWG des Rates vom 26. September 1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen, nach denen jede für Cadmiumableitungen verantwortliche Person eine Genehmigung hierfür einholen muß, können nicht für sich allein und ohne Berücksichtigung der nationalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über ihre Durchführung die Grundlage für die Festlegung oder Verschärfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Verstößen gegen die gesamten Bestimmungen dienen.

9 — Vgl. in diesem Zusammenhang z. B. Urteile vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965), vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-326/88 (Hansen, Slg. 1990, I-2911) und vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-36/94 (Siesse, Slg. 1995, I-3573).

3. Jedes nationale Gericht hat bei der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts davon auszugehen, daß der Staat die Absicht hatte, den sich aus der betreffenden Richtlinie ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen. Das nationale Gericht muß, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts — gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt — dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten, um das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag nachzukommen.