SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 7. April 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren geht es um die Umsetzung der Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe [1] (nachstehend: die Richtlinie) in das niederländische Recht. Die Mitgliedstaaten hatten bis spätestens 19. Dezember 1981 „die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften [zu erlassen], um dieser Richtlinie ... nachzukommen" [2].

2. Die Regierung der Niederlande bestreitet nicht, daß eine Reihe von Bestimmungen der Richtlinie noch nicht oder nur unzureichend umgesetzt worden ist. Im wesentlichen wendet sie ein, es gebe zwar im niederländischen Recht keine förmlichen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie, jedoch seien in den Niederlanden bereits zahlreiche materielle Durchführungsvorschriften ergangen. Bisher ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, am 1. Januar 1987 das Bodenschutzgesetz (Wet Bodembescherming) in Kraft getreten, die Vorschriften zu seiner Durchführung sind jedoch noch in Vorbereitung. Die beklagte Regierung räumt dies ein und äußert die Hoffnung, daß diese Vorschriften im Laufe des Jahres in Kraft treten können.

3. Das Vorbringen des Königreichs der Niederlande zu seiner Rechtfertigung bezieht sich im wesentlichen auf Schwierigkeiten, die infolge zahlreicher Fälle von Wasserverschmutzung aufgetreten seien. Um der Dringlichkeit Rechnung zu tragen, habe man deshalb der Ausarbeitung von Übergangsvorschriften den Vorrang geben müssen; dies habe den Erlaß einer endgültigen Regelung verzögert.

4. In diesem Zusammenhang hat die Kommission zu Recht auf Ihre Rechtsprechung verwiesen, wonach

„sich ein Mitgliedstaat ... nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegen" [3].

5. Zu dem Vorbringen, daß zwar keine formellen, jedoch eine Reihe von materiellen Durchführungsbestimmungen erlassen worden seien, insbesondere durch die Aufstellung eines mehrjährigen Richtprogramms zum Schutz des Bodens für den Zeitraum von 1984 bis 1988 (IMP-Bodem 1984 bis 1988, nachstehend: IMP-Bodem), mit dem ein bedeutender Teil der Richtlinie durchgeführt werde, ist darauf hinzuweisen, daß

„es ... wichtig [ist], daß jeder Mitgliedstaat die Richtlinien in einer Weise durchführt, die dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll entspricht und bei der die Bestimmungen der Richtlinien daher in nationale Vorschriften, die zwingenden Charakter haben, umgesetzt werden" [4].

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 20 vom 26. 1. 1980, S. 43.

2 — Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie.

3 — So zuletzt Urteil vom 12. Februar 1987 in der Rechtssache 69/86, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1987, 773.

4 — Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85, Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1986, 3645, 3657, Randnr. 7.

Wie die Kommission ausführt, ist dies bei einem Planungsinstrument, das lediglich Hinweischarakter besitzt, nicht der Fall.

6. Bei der Erörterung des vorliegenden Rechtsstreits ist zweckmäßigerweise innerhalb der Gesamtheit der fraglichen Bestimmungen der Richtlinie zu unterscheiden zwischen denjenigen, bei denen das Unterlassen der Umsetzung eingeräumt wird (I), und denjenigen, bei denen dies ganz oder teilweise bestritten wird (II).

7. *I — Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich* enthält ein vollständiges Verbot jeglicher direkter Ableitung von Stoffen aus der Liste I in Anhang I der Richtlinie. Es wird eingeräumt, daß er in unzureichendem Maß umgesetzt worden ist.

8. *Artikel 4 Absatz 2* betrifft mögliche Ausnahmen von diesem Verbot, wenn das Grundwasser auf Dauer für jegliche Nutzung untauglich ist. Der beklagte Mitgliedstaat bestreitet nicht, daß er die Umsetzung unterlassen hat, vertritt jedoch die Ansicht, hierin liege keine Vertragsverletzung, denn „derartiges Grundwasser gibt es in den Niederlanden nicht". Da sich diese Situation durchaus ändern kann, kann diesem Vorbringen nicht gefolgt werden.

9. In bezug auf *Artikel 5 Absatz 1* in Verbindung mit *Artikel 4 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich* wird nicht bestritten, daß das bedingte Verbot von „Maßnahmen zur Beseitigung oder Lagerung zwecks Beseitigung" von Stoffen aus der Liste I nicht vollständig in das niederländische Recht umgesetzt worden ist.

10. In bezug auf die *Artikel 7 bis 12 Absatz 1* räumt die Regierung der Niederlande ein, daß diese Vorschriften über die in den Artikeln 4 und 5 vorgesehenen vorherigen Prüfungen (Artikel 7) und über die Voraussetzungen, unter denen die dort vorgesehenen Genehmigungen erteilt werden (Artikel 8 bis 12 Absatz 1), noch nicht hinreichend in das niederländische Recht übernommen worden sind, obwohl sie „in materieller Hinsicht in weitem Umfang eingehalten werden".

11. In *Artikel 15* wird eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten aufgestellt, eine Bestandsaufnahme der nach den Artikeln 4 und 5 erteilten Genehmigungen vorzunehmen. Der beklagte Mitgliedstaat räumt im gleichen Umfang wie bei den Artikeln 7 ff. ein, daß diese Vorschrift unzureichend umgesetzt worden ist.

12. *Artikel 16 Absatz 3* führt die Verpflichtung der Beamten der Mitgliedstaaten zur Geheimhaltung ein. Obwohl diese Verpflichtung „in materieller Hinsicht eingehalten" wird, ist sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist umgesetzt worden. Die niederländische Regierung räumt dies ein, macht jedoch geltend, Artikel 69 des Bodenschutzgesetzes habe diese Lücke geschlossen. Die Kommission bestätigt dies, hält jedoch ihre Rüge wegen verspäteter Umsetzung und Fehlens einer offiziellen Mitteilung über die neue Bestimmung aufrecht.

13. In bezug auf *Artikel 17* schließlich wird eingeräumt, daß das innerstaatliche Recht keine Bestimmung über die Unterrichtungspflicht enthält, die Mitgliedstaaten obliegt, die Einleitungen in „grenzüberschreitende" Grundwasserschichten planen.

14. *II* — Bestritten wird erstens die fehlende Umsetzung des *Artikels 4 Absatz 3*, wonach die Mitgliedstaaten nach vorheriger Prüfung Ableitungen bei der Wiedereinleitung von Wasser, das im Rahmen geothermischer Verfahren verwendet wird, von Grubenwasser von Bergwerken und Steinbrüchen oder von Wasser, das für bestimmte Bauarbeiten abgepumpt wird, in dieselbe Grundwasserschicht genehmigen können. Die niederländische Regierung führt aus, bereits das geltende Bergbaurecht enthalte eine ausreichende Durchführung dieser Be-

stimmung. Die auf Ersuchen des Gerichtshofes nach der mündlichen Verhandlung gegebenen Erläuterungen enthalten keinen Anhaltspunkt, der hinreichend genau wäre, um eine formale Umsetzung der betreffenden Bestimmung darzutun. Insbesondere ist nicht genau angegeben worden, ob die in der Regelung über Bergbaukonzessionen vorgesehenen Verpflichtungen, deren Wortlaut nicht vorgelegt worden ist, die in der Richtlinie vorgesehene vorherige Prüfung umfassen.

15. Soweit es um die *Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich* und *5 Absatz 2* geht, erklärt die Kommission, sie habe niemals Mitteilungen darüber erhalten, durch welche „geeigneten Maßnahmen" die indirekte Ableitung von Stoffen aus den Listen I und II zu verhindern wäre. Die beklagte Regierung bekundet, sie beabsichtige den Erlaß angemessener Vorschriften, unter anderem „aufgrund des Bodenschutzgesetzes". Allerdings sind hierzu weder hinsichtlich der betreffenden Vorschriften noch bezüglich ihrer Mitteilung an die Kommission substantiierte Angaben gemacht worden.

16. *Artikel 6* behandelt künstliche Anreicherungen des Grundwassers und sieht eine besondere Genehmigung vor, die für jeden Einzelfall von den Mitgliedstaaten ausgestellt wird, falls für das Grundwasser keine Verschmutzungsgefahr besteht. Die beklagte Regierung ist der Auffassung, Artikel 14 des niederländischen Grundwassergesetzes, das am 1. März 1984 in Kraft getreten sei und jede Einleitung anderen Wassers in das Grundwasser ohne ausdrückliche Genehmigung der Provinzialparlamente verbiete, stelle eine hinreichende Durchführung des Artikels 6 der Richtlinie dar, da die zuständigen Behörden von den Verpflichtungen, die sich hieraus ergäben, ausreichend unterrichtet seien. Mit der Kommission bin ich der Auffassung, daß diese Vorschrift den Behörden ein größeres Ermessen zubilligt, als dies in der Richtlinie vorgesehen ist, und daß Artikel 6 somit unzulänglich umgesetzt ist. Wenn auch in der Praxis wahrscheinlich nachgeprüft wird, ob keine Verschmutzungsgefahr besteht, so ist doch die in Artikel 6 vorgeschriebene Maßnahme in eine zwingende Vorschrift des nationalen Rechts umzusetzen[5]. Da dies nicht der Fall ist, ist auch diese Rüge begründet.

17. Für *Artikel 12 Absatz 2* und *Artikel 13* dürfte nicht das gleiche gelten. In diesem Fall geht es um die Überwachung der Einhaltung der in den Genehmigungen festgelegten Bedingungen durch die zuständigen nationalen Behörden und um den möglichen Widerruf dieser Genehmigung, wenn die Bedingungen nicht erfüllt werden. Die Angaben, die hierzu vorliegen, erlauben es nicht, die schriftliche Antwort der Kommission selbst auf die ihr vom Gerichtshof gestellte Frage in Zweifel zu ziehen, wonach „das Gesetz über chemische Abfälle (Artikel 35 Absatz 4 und die Artikel 12 und 13) und das Abfallgesetz (Artikel 46 ff.) die geforderten Bestimmungen enthalten" und wonach „sich gleichartige Bestimmungen im Grundwassergesetz in bezug auf die Genehmigung künstlicher Einleitungen (Artikel 24 ff.) finden".

18. Es bleibt *Artikel 18*, der wie folgt lautet:

„Die Durchführung der aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen darf keinesfalls unmittelbar oder mittelbar eine Verschmutzung des in Artikel 1 genannten Wassers zur Folge haben."

Die Parteien sehen hierin übereinstimmend einen die Aufrechterhaltung des Status quo bezweckenden Grundsatz, legen diesen jedoch unterschiedlich aus. Nach Ansicht der niederländischen Regierung kann die Verschmutzung, die diese Vorschrift zu verhindern sucht, nur von der falschen Durchfüh-

5 — Siehe das Urteil in der Rechtssache 239/85, a. a. O., Randnr. 5.

rung der aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen herrühren. Die Kommission nimmt eine weitere Auslegung vor; sie meint, diese Vorschrift solle jede Verschlimmerung der bestehenden Verschmutzung verhindern, unabhängig davon, auf welchen gefährlichen Stoff sie zurückzuführen sei. Deshalb müsse diese Klausel eigens umgesetzt werden.

19. Zur Auslegung des Artikels 18 muß auf die Definitionen in Artikel 1 Bezug genommen werden. Zwar ist dort eindeutig niedergelegt, daß „diese Richtlinie bezweckt, die Verschmutzung des Grundwassers durch Stoffe, die zu den in den Listen I oder II des Anhangs aufgeführten Stoffgruppen und Stoffamilien gehören ... zu verhüten" (Artikel 1 Absatz 1) und daß unter „direkte Ableitung" und „indirekte Ableitung" die „Einleitung von Stoffen aus der Liste I oder II in das Grundwasser" zu verstehen ist (Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben b und c), aber der Begriff der Verschmutzung wird definiert als „direkte oder indirekte Ableitung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in das Grundwasser, wenn dadurch die menschliche Gesundheit oder die Wasserversorgung gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert wird".

20. Aus dem Fehlen einer Verweisung auf die Listen I und II und aus der ausdrücklichen Erwähnung der Ableitung von Energie neben der Ableitung von Stoffen ergibt sich, daß der Begriff Verschmutzung nicht eng ausgelegt werden darf indem er auf Schädigungen durch die Ableitung von Stoffen der Listen I und II beschränkt wird. Artikel 18 verpflichtet die Mitgliedstaaten, jede Verschmutzung von „unterirdischem Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht" (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a) durch die Ableitung von schädlichen Stoffen oder Energie zu verhüten, zu der es infolge der Durchführung der aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen kommen könnte. Die Vorschrift erlegt somit eine Beschränkung bei der Wahl der Mittel auf und begründet damit eine Verpflichtung, die in der nationalen Regelung ausdrücklich vorzusehen und somit in diese umzusetzen ist.

21. Deshalb beantrage ich,

— festzustellen, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Artikel 4 bis 12 Absatz 1, 15, 16 Absatz 3, 17 und 18 der Richtlinie des Rates vom 17. Dezember 1979 umgesetzt hat, und

— die Kosten des Verfahrens dem beklagten Mitgliedstaat aufzuerlegen.