SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 5. November 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage wird von Ihnen die Feststellung begehrt, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen sowohl aus Artikel 5 EWG-Vertrag als auch aus den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 [1] und aus den Artikeln 6 und 12 der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 [2] verstoßen hat, daß sie weder die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um in der Region Kampanien die Planung, Organisation und Überwachung der Maßnahmen zur Abfallbeseitigung gemäß Artikel 6 der Richtlinie 75/442 zu gewährleisten, noch die Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe gemäß Artikel 12 der Richtlinie 78/319 erstellt hat, und daß sie diese Pläne der Kommission nicht mitgeteilt hat.

2. Infolge der vom Gerichtshof im schriftlichen Verfahren gestellten Fragen wurden eine Reihe von Rügen von der Kommission nicht weiter verfolgt. Der Gegenstand der Klage ist deshalb genau zu umschreiben.

3. Artikel 5 der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 der Richtlinie 78/319 verpflichten die Mitgliedstaaten zur Bestimmung der „zuständige[n] Behörde[n], die damit beauftragt ist [sind], in einem bestimmten Gebiet die Maßnahmen zur Abfallbeseitigung [3] zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen".

4. Die Kommission warf Italien in ihrer Klage vor, diese Behörden nicht bestimmt zu haben. Aus dem Decreto del Presidente della Repubblica (Dekret des Präsidenten der Republik) Nr. 915 vom 10. September 1982 [4], das in die Erörterung einbezogen wurde, geht jedoch hervor, daß Italien den Regionen die Befugnis zur Erstellung der in den genannten Artikeln vorgesehenen Pläne erteilt hat. Daher hat die Kommission in ihrer schriftlichen Antwort auf die Fragen des Gerichtshofes erklärt, daß sie die Klage insoweit zurücknehme.

5. An gleicher Stelle hat sie auch ausgeführt, daß sie auf die Rüge der Nichtbeachtung der Verpflichtung zur Übermittlung und Veröffentlichung der in Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie 78/319 vorgesehenen Pläne für die Beseitigung der Abfallstoffe verzichte, da diese Vertragsverletzung bereits mit Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juni 1990 in der Rechtssache C-48/89 [5] festgestellt worden sei.

6. Die vorliegende Klage betrifft nunmehr allein die Artikel 5 EWG-Vertrag, 6 der Richtlinie 75/442 und 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319.

* Originalsprache: Französisch.

1 — Richtlinie über Abfälle (ABl. L 194, S. 47).

2 — Richtlinie über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43).

3 — In Artikel 6 der Richtlinie 78/319/EWG heißt es an dieser Stelle: „Beseitigung von giftigen und gefährlichen Abfällen".

4 — Artikel 6 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Nr. 343 vom 15. Dezember 1982, S. 9071).

5 — Kommission/Italien, Slg. 1990, I-2425.

7. Die beiden letztgenannten Artikel verpflichten die zuständigen Behörden — und somit in Italien die Regionen —, einen oder mehrere „Pläne" zur Abfallbeseitigung zu erstellen, in denen insbesondere die Art der zu beseitigenden Abfälle, die Verfahren zur Beseitigung und die geeigneten Orte festgelegt werden, wobei die Behörden in diese Pläne die geschätzten Kosten für die Beseitigung einbeziehen können.

8. Die Kommission wirft Italien vor, diese Pläne in der Region Kampanien niemals aufgestellt zu haben.

9. Dieses Verfahren geht auf die schriftliche Anfrage einer italienischen Europaabgeordneten vom 20. Mai 1987 zurück, durch die die Kommission auf die Situation in der Region Kampanien aufmerksam gemacht wurde, in der jährlich 1 620 000 Tonnen Abfälle erzeugt würden, die nur über wilde und nicht kontrollierte Deponien verfüge und sich anschicke, 500 000 Tonnen Abfälle aus den Vereinigten Staaten entgegenzunehmen.

10. Mit Schreiben vom 29. Juni 1987, in dem auf die beiden genannten Richtlinien ausdrücklich Bezug genommen wurde, forderte die Kommission die italienische Regierung auf, sich zur Situation in Kampanien zu äußern. Dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

11. Im förmlichen Aufforderungsschreiben vom 20. Juni 1988 und der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 23. Mai 1989, die ebenfalls unbeantwortet blieben, wurde Italien auferlegt, den Bestimmungen der beiden Richtlinien nachzukommen, und darauf hingewiesen, daß Kampanien weder Pläne nach Artikel 6 der Richtlinie von 1975 noch nach Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie von 1978 erstellt habe.

12. Die italienische Regierung wurde in einer Frage des Gerichtshofes zur Vorlage der in Anwendung der beiden genannten Richtlinien erstellten Pläne aufgefordert. In ihrer Antwort erklärte sie, sie habe seit langem im gesamten Staatsgebiet Schwierigkeiten festgestellt, die auf ein Mißverhältnis zwischen den erzeugten Abfallmengen und den Beseitigungskapazitäten zurückzuführen seien. Der Minister für Umweltfragen sei beauftragt worden, Abhilfe zu schaffen.

13. Es ist kein Dokument vorgelegt worden, das die Existenz von Plänen zur Abfallbeseitigung in Kampanien bestätigte. Es ist daher davon auszugehen, daß für Kampanien keine der in Artikel 6 der Richtlinie von 1975 und in Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie von 1978 vorgesehenen Pläne vorhanden sind.

14. Die italienische Regierung beruft sich darauf, sie habe durch die Bestimmung der mit der Erstellung der Pläne zur Abfallbeseitigung beauftragten Behörden im Decreto del Presidente vom 10. September 1982 ihre Verpflichtungen erfüllt; auf das Unvermögen dieser Behörden könne keine Vertragsverletzungsklage gestützt werden.

15. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes

„kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um

damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind"[6].

16. Daraus ergibt sich, daß die den Gegenstand der Vertragsverletzungsklage bildende Verantwortlichkeit den Staat selbst trifft,

„unabhängig davon, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt"[7].

17. Speziell zu den Gebietskörperschaften haben Sie bereits entschieden, daß Italien seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie vom 26. Juli 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge nicht nachgekommen ist, nachdem diese durch die Stadt Mailand nicht beachtet wurde, die einen Auftrag für eine Müllverbrennungsanlage vergeben hatte, ohne eine Ausschreibung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* bekanntzumachen, obwohl die Regierung erklärt hatte, die Stadt zur Beachtung der Richtlinie verpflichtet zu haben[8].

18. Kürzlich haben Sie im Urteil vom 11. Juni 1991[9] eine Vertragsverletzung Belgiens festgestellt, dessen Regionen Flandern und Wallonien nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung einer Richtlinie des Rates ergriffen hatten.

19. In den Schlußanträgen in sechs Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien führte Generalanwalt Capotorti folgendes aus:

„Allgemein ist zu bemerken, daß die Durchführung von Richtlinien mittels regionaler Rechtsetzungsakte vom Gemeinschaftsstandpunkt aus zweifellos zulässig ist, da jeder Staat die Gesetzgebungsbefugnisse auf interner Ebene so verteilen kann, wie er es für zweckmäßig hält; doch ist der Mitgliedstaat unabhängig von seinem Aufbau der Gemeinschaft gegenüber verantwortlich, wenn die Durchführung nur für einen Teil seines Hoheitsgebiets erfolgt."[10]

20. Daraus ergibt sich, daß die Italienische Republik unabhängig von den Funktionsschwierigkeiten der von der italienischen Regierung bestimmten Behörden gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 6 der Richtlinie 75/442 und 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319 verstoßen hat.

21. Die Kommission stützt ihre Klage außerdem auf Artikel 5 EWG-Vertrag.

22. Diese Rüge kann nicht die in Artikel 12 der Richtlinie 75/442 und in den Artikeln 12 Absatz 2 und 16 der Richtlinie 78/319 vorgesehene Verpflichtung betreffen, der Kommission die Pläne mitzuteilen. Wie ich nämlich bereits ausgeführt habe, haben Sie den Verstoß gegen diese Verpflichtung bereits im Urteil vom 14. Juni 1990 in der Rechtssache C-48/89 festgestellt.

6 — Z. B. Urteil vom 5. Juni 1984 in der Rechtssache 280/83 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 2361); Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 215/83 (Kommission/Belgien, Slg. 1985, 1039).

7 — Urteil vom 5. Mai 1970 in der Rechtssache 77/69 (Kommission/Belgien, Slg. 1970, 237, Randnr. 15/16).

8 — Urteil vom 10. März 1987 in der Rechtssache 199/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 1039).

9 — Rechtssache C-290/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-2851).

10 — Schlußanträge in den Rechtssachen 68/81 bis 73/81, Slg. 1982, 159, 162.

23. Die Nennung von Artikel 5 EWG-Vertrag bezieht sich genauer gesagt auf das Fehlen einer Antwort auf das Schreiben vom 29. Juni 1987 und das förmliche Aufforderungsschreiben vom 20. Juni 1988.

24. Mit dem ersten Schreiben forderte die Kommission die italienische Regierung auf, ihr eine Reihe von Informationen über die Tonnage der jährlich in Kampanien erzeugten Abfälle, der für ihre Beseitigung ergriffenen Maßnahmen und der Voraussetzungen für das Zustandekommen des dort genannten Abkommens mit den Vereinigten Staaten zu übermitteln. Unter Bezugnahme auf dieses Schriftstück stellte die Kommisssion im förmlichen Aufforderungsschreiben vom 20. Juni 1988 das Fehlen einer Antwort Italiens auf die gestellten Fragen fest und erinnerte unter Hinweis auf Artikel 5 EWG-Vertrag an die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit.

25. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 23. Mai 1989 wurde angegeben, daß die italienische Regierung die Auskunftsverlangen unbeantwortet gelassen habe, und erneut auf Artikel 5 EWG-Vertrag verwiesen.

26. Zwar ist im Klageantrag lediglich Artikel 5 EWG-Vertrag erwähnt, ohne daß auf die Tatsache Bezug genommen würde, daß Italien die Auskunftsverlangen der Kommission nicht beantwortet hat, aber in der Klagebegründung — in der an die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit erinnert wird — wird dieser Antrag hinreichend erläutert, so daß Sie die Rüge der Nichtbeachtung der allgemeinen Pflicht zur Zusammenarbeit prüfen können. Im übrigen hat der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß die Verletzung der Pflicht zur Zusammenarbeit eine gesonderte, auf Artikel 5 EWG-Vertrag gestützte Rüge darstelle, und damit alle insoweit bestehenden Zweifel beseitigt.

27. Gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag hat die Kommission für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen. Es ist unabdingbar, daß sie über die von den Mitgliedstaaten zur Durchführung dieses Rechts erlassenen Bestimmungen vollständig informiert ist. Die in Artikel 5 EWG-Vertrag aufgestellte Verpflichtung zur Zusammenarbeit besitzt während des vorgerichtlichen Stadiums der Vertragsverletzungsklage eine ganz besondere Bedeutung. Wie Generalanwalt Lenz in den Schlußanträgen in der Rechtssache 240/86 (Kommission/Griechenland) ausgeführt hat, ist es nämlich

„der Zweck des Vorverfahrens im Vertragsverletzungsverfahren, eine friedliche Beilegung der Streitigkeiten zu ermöglichen, was auf eine Mitwirkungspflicht des betroffenen Mitgliedstaats hindeutet. Ohne eine aktive Zusammenarbeit ist weder eine Klärung noch gar eine Ausräumung des etwaigen Vertragsverstoßes möglich“ [11].

Sie sind dem Generalanwalt gefolgt und haben festgestellt, daß

„die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie der Kommission absichtlich ... die für die Getreideeinfuhr geltenden Rechtsvorschriften ... [nicht] übermittelt hat“ [12].

28. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den gleichen Artikel haben Sie in einer anderen Rechtssache, in der die Kommission gegen die Griechische Republik klagte [13]

11 — Slg. 1988, 1843, Nr. 38 der Schlußanträge.

12 — Urteil vom 24. März 1988, a. a. O. (Slg. 1988, 1835, Randnr. 28).

13 — Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-35/88 (Slg. 1990, I-3125).

und in der dieser Mitgliedstaat der Kommission die Ministerialentscheidungen und Entscheidungen der den Ministern unterstehenden Ausschüsse über die Voraussetzungen der Intervention der KYDEP[14] auf dem Futtergetreidemarkt nicht übermittelt hatte, entschieden:

„Da diese Unterlassung die Kommission daran gehindert hat, von der Gesamtheit der zwischen dem griechischen Staat und der KYDEP bestehenden komplexen Beziehungen Kenntnis zu nehmen, *wurde der Kommission damit die Zusammenarbeit verweigert.*“[15]

29. Ich schlage Ihnen vor, in gleicher Weise festzustellen, daß die mangelnde Zusammenarbeit Italiens im vorliegenden Fall für sich allein eine Verletzung der Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag darstellt.

30. Ich schlage Ihnen daher vor, festzustellen,

1) daß Italien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Richtlinien 75/442/EWG und 78/319/EWG verstoßen hat, daß es sich nicht Gewißheit über die Aufstellung der in den Artikeln 6 der Richtlinie 75/442/EWG und 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319/EWG vorgesehenen Pläne zur Abfallbeseitigung in der Region Kampanien verschafft hat;

2) daß der beklagte Staat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß er die Beantwortung der drei im Schreiben vom 28. Juni 1987 gestellten und im förmlichen Aufforderungsschreiben vom 20. Juni 1988 wiederholten Fragen verweigert hat;

und die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

14 — Griechische Zentralstelle für die Verwaltung einheimischer Erzeugnisse.

15 — Randnr. 40, Hervorhebung durch mich.