SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ

vom 21. Januar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Einführung

1. In dem Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich (im folgenden: Beklagte), zu dem ich hier Stellung nehme, geht es gemäß der Klageschrift der Kommission um die unvollständige Umsetzung der Richtlinie 80/778/EWG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [1] in nationales Recht und die Überschreitung der durch die Richtlinie vorgegebenen zulässigen Höchstkonzentrationen von Nitrat und Blei im Wasser in einigen Gebieten des Vereinigten Königreichs.

2. Der Vorwurf der Abwesenheit zwingender Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie bezieht sich im Stadium der Klageerhebung zum einen darauf, daß die Vorschriften des Water Act 1989 in Schottland und in Nordirland keine Anwendung finden. Zum anderen seien keine für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser geltenden innerstaatlichen Normen erlassen.

3. Im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof sind — wie auch von der Kommission anerkannt — die einschlägigen Normen in Schottland in Kraft getreten. Bis zum Tag der mündlichen Verhandlung am 27. November 1991 waren außerdem die fehlenden Gesetzesvorschriften für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser erlassen worden. Was die rein formale Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht anbelangt, ist allein der Vorwurf fehlender Normen für Nordirland noch offen.

4. Dennoch hält die Kommission ihre Anträge aus der Klageschrift in vollem Umfang aufrecht unter Hinweis darauf, daß die förmliche Umsetzung der Richtlinie auf jeden Fall wesentlich zu spät erfolgt sei.

5. Die Beklagte erhebt zunächst einen Unzulässigkeitseinwand mit der Begründung, die Kommission habe den durch das Vorverfahren begrenzten Streitgegenstand in unzulässiger Weise in der Klageschrift erweitert. Im Aufforderungsschreiben habe die Kommission gerügt, daß das Vereinigte Königreich keine bindenden Rechtsvorschriften für die Qualität des Wassers privater Versorger erlassen habe. Der in der Klage ausdrücklich erhobene Vorwurf des Fehlens von Umsetzungsvorschriften für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser gehe über den Rahmen des durch das Vorverfahren abgegrenzten Streitgegenstands hinaus und sei deshalb unzulässig.

6. In der Duplik hält die Beklagte mit Rücksicht auf die seit Einreichung der Klagebeantwortung eingetretenen Ereignisse die

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980, ABl. L 229, S. 11.

Klage insgesamt insoweit für unzulässig, als die Kommission vorbringt, die Richtlinie sei nicht durch verbindliche Rechtsvorschriften umgesetzt worden. Während im Aufforderungsschreiben nur das Fehlen bindender Vorschriften für private Versorger beanstandet worden sei, sei der Vorwurf in der mit Gründen versehenen Stellungnahme sowie in der Klageschrift auf Versorgungseinrichtungen im allgemeinen ausgedehnt worden. Das Urteil in der Rechtssache C-42/89 [2], das nach Einreichung der Klagebeantwortung im hiesigen Verfahren ergangen ist, zeige, daß das Aufforderungsschreiben auf einer rechtlichen Fehleinschätzung beruhe. Dort habe der Gerichtshof entschieden, die Richtlinie sei nicht auf das aus Privatbrunnen geschöpfte Wasser anwendbar.

7. Die Kommission ist, was die Zulässigkeit der Klage anbelangt, der Ansicht, sie habe mit der Klageerhebung den Streitgegenstand im Hinblick auf das vorprozessuale Verfahren begrenzt.

8. Die *Kommission* beantragt

1) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es

   — nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt hat, um der Richtlinie 80/778/EWG des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch nachzukommen, und

   — nicht sichergestellt hat, daß die Qualität des Wassers in der vorgeschriebenen Frist hinsichtlich der Nitrate und des Bleis mit der Richtlinie in Übereinstimmung gebracht wird;

2) dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

9. Das *Vereinigte Königreich* beantragt,

1) hinsichtlich des Vorbringens, daß das Vereinigte Königreich die Richtlinie nicht durch verbindliche Rechtsvorschriften umgesetzt hat, die Klage insoweit als unzulässig abzuweisen, als die mangelnde Umsetzung der Richtlinie für das zur Lebensmittelherstellung verwendete Wasser geltend gemacht wird;

   hilfsweise,

   die Klage insoweit als unbegründet abzuweisen, als die mangelnde Umsetzung der Richtlinie für das zur Lebensmittel Herstellung verwendete Wasser im Hinblick auf die Berücksichtigung des zweiten Teils des Artikels 3 betreffend „die Werte der anderen Parameter" geltend gemacht wird;

2) die Klage unter Berücksichtigung der Ereignisse seit Einreichung der Klagebeantwortung insgesamt insoweit als unzulässig abzuweisen, als die Kommission

2 — Urteil vom 5. Juli 1990 in der Rechtssache C-42/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1990, I-2821, Randnr. 23).

behauptet, daß das Vereinigte Königreich die Richtlinie nicht durch verbindliche Rechtsvorschriften umgesetzt hat;

3) hinsichtlich des Vorbringens der Kommission betreffend die Vorschriften, die das Vereinigte Königreich durch Sicherstellung der Einhaltung der Nitrate und Bleiparameter erlassen hat, die Klage abzuweisen;

4) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

10. Hinsichtlich des Sachverhalts, des rechtlichen Rahmens sowie dem Vorbringen der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Sachverhalt wird nur insoweit wiedergegeben, als es die Begründung erfordert.

B — Stellungnahme

I — *Zulässigkeit*

11. Zunächst ist dem Einwand der Beklagten nachzugehen, der Streitgegenstand sei in der Klageschrift gegenüber dem im Vorverfahren beschriebenen erweitert worden, was zur Unzulässigkeit eines Teils der Klage führe. Dabei sind zwei Einwände voneinander zu unterscheiden: zum einen die schon in der Klagebeantwortung vorgebrachte Einrede der Unzulässigkeit im Hinblick auf das Fehlen verbindlicher Normen für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser; zum anderen der in der Duplik geltend gemachte Zulässigkeitseinwand hinsichtlich des Vorwurfs der Nichtumsetzung der Richtlinie durch mitgliedstaatliche Rechtsnormen im allgemeinen.

12. Während die Beklagte zu dem ersten der beiden Vorwürfe den Standpunkt vertritt, das Vorbringen sei erstmals in der Klageschrift geltend gemacht worden und gehe deshalb über den durch das Vorverfahren gestellten Rahmen hinaus, vertritt sie zu dem zweiten Punkt die Ansicht, sowohl die begründete Stellungnahme als auch die Klage hätten materiell einen anderen Inhalt als das Aufforderungsschreiben vom 11. August 1987, das seinerseits auf einer rechtlichen Fehleinschätzung beruhe.

13. Um die Stichhaltigkeit der Argumente beurteilen zu können, bedarf es vorab der Prüfung, inwieweit in den einzelnen Stadien des Vorverfahrens der Streitgegenstand der späteren Klage festgelegt wird. Ein Studium der einschlägigen Rechtsprechung zeigt, daß der Gerichtshof teilweise zwischen Aufforderungsschreiben und begründeter Stellungnahme differenziert und unterschiedliche Anforderungen an deren Bestimmtheitsgrad stellt.

14. In dem Urteil 274/83 [3] beispielsweise führt der Gerichtshof aus, aus dem Zweck der vorprozessualen Phase des Vertragsverletzungsverfahrens ergebe sich, daß das Mahnschreiben den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem Mitgliedstaat die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand geben solle [4].

15. Die mit Gründen versehene Stellungnahme müsse eine detaillierte und zusammenhängende Darlegung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt sei, daß der betreffende Mitgliedstaat gegen eine ihm nach dem EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat. Der Gerichtshof könne jedoch an

3 — Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 274/83 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 1077).

4 — Vgl. Randnr. 19 des Urteils.

die Genauigkeit des Mahnschreibens, das zwangsläufig nur in einer ersten knappen Zusammenfassung der Beanstandungen bestehen könne, keine strengen Anforderungen stellen. Die Kommission sei somit nicht daran gehindert, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Vorwürfe näher darzulegen, die sie in der schriftlichen Aufforderung zur Äußerung bereits in allgemeiner Form erhoben habe [5].

16. So wie die Urteile 74/82 und 274/83 zu verstehen sind, bewegt sich die Kommission im zulässigen Rahmen, wenn sie in der begründeten Stellungnahme weitere und neue Gründe für einen im Mahnschreiben behaupteten Vertragsverstoß vorbringt. Das bedeutet aber auch, daß das Anführen von Argumenten im Aufforderungsschreiben nicht abschließend erfolgt.

17. In scheinbarem Widerspruch zu dieser Rechtsprechung stehen die Urteile, in denen der Gerichtshof nur auf das Mahnschreiben oder die begründete Stellungnahme abstellt [6]. Die Betonung liegt in all diesen Fällen darauf, daß der betroffene Mitgliedstaat hinreichend Gelegenheit haben müsse, sich zu den Vorwürfen zu äußern und um ausreichende Angaben für die Vorbereitung seiner Verteidigung zu erlangen. Sowohl in der Rechtssache 211/81 als auch in der Rechtssache 229/87 sind deshalb die Zulässigkeitseinwände zurückgewiesen worden unter Hinweis darauf, daß sich der betreffende Mitgliedstaat zu den erhobenen Vorwürfen äußern konnte.

18. Anders entschied der Gerichtshof in der Rechtssache 51/83. Dazu ist allerdings zu bemerken, daß in diesem Verfahren die Kommission gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat in der begründeten Stellungnahme ganz andere tatsächliche Vorwürfe erhoben hat als im Aufforderungsschreiben. Von einer Konkretisierung bzw. einer argumentativen Untermauerung eines einmal behaupteten Verstoßes konnte dort keine Rede sein.

19. Ähnlich verhielt es sich in der Rechtssache 31/69, in der nach Ergehen des Aufforderungsschreibens liegende tatsächliche Ereignisse ausgeschlossen wurden.

20. Eine Aussage dahin gehend, daß das Mahnschreiben den Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens abschließend festlege, ist diesen Urteilen nicht zu entnehmen.

21. Neben den Urteilen, in denen das Mahnschreiben im Vordergrund steht, ist eine Gruppe von Urteilen auszumachen, in der die Betonung auf der mit Gründen versehenen Stellungnahme und ihrem Verhältnis zur Klage liegt [7]. Diese Urteile sind von Bedeutung für die Beurteilung des Einwands der Beklagten, der Vorwurf der unterlassenen Umsetzung der Richtlinie für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser sei erstmalig in der Klageschrift erhoben worden. Im Urteil 166/82 heißt es, die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission und die Klage müßten auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt werden. In anderen Urteilen [8] heißt es kürzer, die Klage könne nur auf Angriffsmittel

5 — Vgl. Randnr. 21 des Urteils und siehe auch Urteil vom 31. Januar 1984 in der Rechtssache 74/82 (Kommission/Irland, Slg. 1984, 317, Randnr. 20).

6 — Urteil vom 17. Februar 1970 in der Rechtssache 31/69 (Kommission/Italien, Slg. 1970, 25); Urteil vom 15. Februar 1982 in der Rechtssache 211/81 (Kommission/Dänemark, Slg. 1982, 4547); Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 2793), und Urteil vom 15. November 1988 in der Rechtssache 229/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 6347).

7 — Vgl. Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 166/82 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 459); Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-217/88 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1990, I-2879), und Urteil vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747).

8 — Rechtssachen C-217/88 und C-347/88.

gestützt werden, die in der begründeten Stellungnahme bereits angeführt seien.

22. Schließlich betrachtet der Gerichtshof in einer Reihe von Urteilen das vorprozessuale Verwaltungsverfahren ganzheitlich [9]. Der Gegenstand der Klage könne nach Beendigung des Vorverfahrens nicht mehr erweitert werden [10]. Das Schreiben der Kommission, mit dem der Mitgliedstaat zur Äußerung aufgefordert werde, und sodann die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission stellten eine vom Vertrag beabsichtigte, wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substantielles Formerfordernis des Verfahrens auf Feststellung einer Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats sei [11].

23. Zur Beurteilung der Frage, welche Vorwürfe im konkreten Fall von dem im Vorverfahren bezeichneten Gegenstand mit umfaßt sind, ist eine Synthese zu bilden aus einer rein formalen Betrachtungsweise, die sich daran orientiert, welche Fakten und daraus gezogenen Schlüsse ausdrücklich benannt sind, und einer am Sinn und Zweck des Vorverfahrens orientierten Sichtweise, die darauf abstellt, ob der beschuldigte Mitgliedstaat Gelegenheit hatte, zu bestimmten Vorwürfen Stellung zu nehmen, oder ob ihm das unmöglich war, sei es durch die zeitliche Abfolge der Ereignisse oder durch Überraschungsmomente in der Argumentation der Kommission. Die die Verfahrensgarantien des Vorverfahrens herausstellende Betrachtungsweise kann die Ergebnisse einer rein formalen Begutachtung relativieren.

9 — Vgl. Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203); Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 166/82 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 459); Urteil vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 325/82 (Kommission/Deutschland, Slg. 1984, 777); Urteil vom 20. Februar 1986 in der Rechtssache 309/84 (Kommission/Italien, Slg. 1986, 605); Urteil vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 298/86 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 4343).

10 — Vgl. Rechtssache 309/84, Randnr. 14.

11 — Vgl. z. B. Rechtssache 325/82, Randnr. 8.

24. Vor diesem theoretischen Hintergrund ist nun zunächst der Einwand der Beklagten zu prüfen, die Kommission habe erstmalig in der Klageschrift beanstandet, daß keine bindenden Normen für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser bestünden. Dieses Vorbringen sei daher auszuschließen.

25. Die Beklagte argumentiert, die Materie des in der Lebensmittelindustrie verwendeten Wassers sei von Artikel 2 zweiter Gedankenstrich und Artikel 3 der Richtlinie erfaßt, während die sich im Aufforderungsschreiben und in der begründeten Stellungnahme erhobenen Vorwürfe nur auf Artikel 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie bezögen.

26. Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß eine ausdrückliche Bezugnahme und gleichzeitige Einschränkung auf Artikel 2 erster Gedankenstrich weder dem Aufforderungsschreiben noch der mit Gründen versehenen Stellungnahme zu entnehmen sind. In beiden Dokumenten ist ganz allgemein von der Richtlinie 80/778 die Rede, deren angeblich unzureichende Umsetzung beispielhaft und argumentativ belegt wird. Im Aufforderungsschreiben vom 11. August 1987 heißt es beispielsweise:

„The Commission is of the opinion that the measures taken in the United Kingdom in order to implement Directive 80/778, namely those under the Water Act 1973, which provides that drinking water has to be, wholesome' and the relevant circulars, are not sufficient for the following reasons: According

to the information given by the United Kingdom authorities, there are more than 80 000 private water supplies in the United Kingdom ... Private water suppliers are neither addressed by circulars nor are they under any obligation to follow the instructions laid down by them."

27. Hier ist also zunächst davon die Rede, daß die Kommission der Ansicht sei, die Richtlinie 80/778 sei nicht in ausreichendem Maße umgesetzt. Diese Behauptung wird untermauert durch das Beispiel der privaten Versorger, für die die geltenden innerstaatlichen Vorschriften keine Gültigkeit haben könnten. Eine sachliche Beschränkung auf nur diese Gruppe potentieller Adressaten der innerstaatlichen Umsetzungsnorm kann dem jedoch nicht entnommen werden. Das beweist auch der folgende, wiederum allgemein gehaltene Abschnitt in dem Schreiben. Dort heißt es:

„The reliance on possible legal proceedings in which a United Kingdom Court may or may not interpret the relevant provisions of the Water Act 1973 so as to give effect to Directive 80/778 as regards the particular case before the Court creates a system of legal insecurity and therefore cannot be regarded as an adequate implementation of the Directive. Since neither the Water Act 1973 nor the circular in question correctly transpose the directive, it follows that the U. K. has to take additional legally binding measures in order to transpose correctly the Directive."

28. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 14. April 1989 sind die Ausführungen, die sich auf die unzureichende Umsetzung der Richtlinie beziehen, eher noch allgemeiner formuliert. Dort heißt es:

„In its letter of formal notice the Commission pointed out that the provision in the Water Act 1973 (which provides that drinking water has to be wholesome) and various circulars issued by the Department of the Environment are not sufficient. They do not transpose the specific requirements of the directive into national law. Nor do the different circulars impose legal requirements, particularly in respect of private suppliers, of which there are a large number in the United Kingdom."

29. Der einzige Hinweis auf die privaten Versorger in dem ganzen Kontext ist der Nebensatz „particularly in respect of private suppliers".

30. Beiden förmlichen Schreiben des vorprozessualen Verfahrens ist ein allgemeiner Vorwurf der unzulänglichen Umsetzung der Richtlinie 80/778 zu entnehmen. Weder explizit noch implizit ist der Streitgegenstand auf Artikel 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie beschränkt worden. Auch wenn das Defizit bindender Qualitätsnormen für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser erstmalig ausdrücklich in der Klageschrift beanstandet wurde, bedeutet das nicht, daß es außerhalb des im Laufe des Vorverfahrens begrenzten Streitgegenstandes steht. Soweit die unzureichende Richtlinien-

umsetzung als Einheit beanstandet wird, sind von dieser Beanstandung die Artikel 2 zweiter Gedankenstrich und Artikel 3 mit umfaßt, zumal an keiner Stelle der vorprozessualen Korrespondenz die Fehlerhaftigkeit bestimmter Artikel der Richtlinie herausgegriffen wurde.

31. Das Vorbringen der Kommission in der Klageschrift zum Thema „Wasser in der Lebensmittelindustrie" ist nicht als „neues Angriffsmittel" i. S. d. Rechtsprechung [12] zu verstehen, wenn es zur Konkretisierung des vorher schon abstrakt erhobenen Vorwurfs des unzureichenden Erlasses bindender Umsetzungsnormen vorgebracht wurde.

32. Die Beklagte hatte auch Gelegenheit, gegen die allgemeine Beanstandung der Kommission ungenügender Richtlinienumsetzung Stellung zu beziehen. Ihre Verteidigungsrechte wurden daher nicht in unzulässiger Weise beschränkt.

33. Aus diesen Gründen ist das Vorbringen, das sich auf das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser bezieht, als zulässig zu betrachten.

34. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ist die weitere Rüge der unzulässigen Erweiterung des Streitstoffs auf öffentliche Versorgungseinrichtungen noch offen.

35. Die Beklagte vertritt den Standpunkt, das Aufforderungsschreiben habe ausschließlich die Gesetzgebung für private Versorger zum Gegenstand gehabt. Erst in der begründeten Stellungnahme seien auch die Normen mit einbezogen worden, die Verpflichtungen für öffentliche Wasserlieferer begründeten.

36. Wie sich schon aus der Prüfung zu dem Punkt über das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser ergibt, ist die Abfassung des Aufforderungsschreibens nicht in dieser abschließenden Weise zu verstehen. Die mit Gründen versehene Stellungnahme enthält in bezug auf die Abwesenheit verbindlicher Umsetzungsnormen kein neues Vorbringen. Gerade was die Begrenzung des Streitgegenstands durch das Aufforderungsschreiben betrifft, hat der Gerichtshof die Wahrung der Verteidigungsrechte des betreffenden Mitgliedstaats in den Vordergrund gestellt. Selbst wenn das Aufforderungsschreiben im Hinblick auf den Adressatenkreis der zu erlassenden verbindlichen Normen mißverständlich gewesen sein mag, so war die begründete Stellungnahme, die insofern nur eine Konkretisierung des einmal erhobenen Vorwurfs beinhaltet, deutlicher formuliert, so daß die Beklagte auch zu diesem Punkt ausreichend Gelegenheit zur Äußerung hatte.

37. Die Behauptung der Beklagten, das Aufforderungsschreiben beruhe auf einem Rechtsirrtum, ändert an der vorstehenden Beurteilung nichts. Zwar ist es richtig, daß der Gerichtshof in dem Urteil C-42/89 geklärt hat, daß die Richtlinie keine Rechtspflichten für das aus Privatbrunnen geschöpfte Wasser entfalte, weil sie sich an Wasserlieferanten ab einer bestimmten von der Richtlinie vorgegebenen Größenordnung wendet.

12 — Vgl. Rechtssache C-217/88, a. a. O. und C-347/88 a. a. O.

38. Zum einen ist aber nach der vorstehend vorgenommenen Auslegung das Aufforderungsschreiben nicht so zu verstehen, daß es nur die Privatbrunnen zum Gegenstand hätte. Zum anderen ist das besagte Urteil erst nach Einreichung der Klageerwiderung im hier zur Entscheidung stehenden Fall ergangen, was aus rein tatsächlichen Gründen dagegen spricht, daß die Kommission, veranlaßt durch das Urteil in der Rechtssache C-42/89, ihr Vorbringen während des Vorverfahrens modifiziert hätte.

39. Die Zulässigkeitseinwände der Beklagten sind daher im Ergebnis zurückzuweisen.

40. Im Rahmen der Zulässigkeit bleibt gleichwohl die Frage zu prüfen, wieweit ein Rechtsschutzinteresse bestehenbleibt, nachdem die Beklagte im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung unbestritten fast alle Rechtsnormen zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht erlassen hat. Der einzige noch offene Punkt ist die Gesetzgebung für Nordirland.

41. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht in den Fällen, in denen eine Vertragsverletzung nach Ablauf der von der Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 gesetzten Frist beseitigt worden ist, ein Rechtsschutzinteresse für die Fortsetzung des Verfahrens. Dieses Interesse kann darin bestehen, die Grundlage für eine Haftung zu schaffen, die einen Mitgliedstaat infolge seiner Vertragsverletzung gegenüber einem anderen Mitgliedstaat, der Gemeinschaft oder einzelnen treffen kann [13].

42. Die Klage ist daher insgesamt als zulässig zu betrachten.

II — *Begründetheit*

1. Fehlen bindender Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 80/778

43. Die Richtlinie 80/778 stellt Pflichten unterschiedlicher Zielrichtungen auf. In erster Linie begründet sie die üblicherweise mit Erlaß einer Richtlinie einhergehende Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie durch innerstaatliche Normen. Sie ist ausdrücklich in Artikel 18 der Richtlinie niedergelegt, wo es heißt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie und ihren Anhängen binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen."

Bei Rechtspflichten, die darauf abzielen, physische Veränderungen in der Umwelt zu bewirken, genügt der Erlaß von Rechtsnormen allein noch nicht, um den angestrebten Erfolg auch tatsächlich herbeizuführen.

13 — Vgl. zuletzt Rechtssache C-353/89 (Kommission/Niederlande, Urteil vom 25. Juli 1991, Slg. 1991, I-4069 Randnr. 28 mit weiteren Nachweisen); vgl. zum Schadensersatzanspruch des einzelnen gegenüber einem Mitgliedstaat wegen Nichtumsetzung einer Richtlinie Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich und Bonifaci/Italien, Slg. 1991, I-5357).

44. Auf dieses Phänomen weist die Beklagte in ihrer Argumentation mehrfach hin. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat dem Rechnung getragen, indem er den Mitgliedstaaten durch Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie einerseits die Pflicht auferlegt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, „damit das für den menschlichen Gebrauch bestimmte Wasser zumindest den in Anhang I festgelegten Anforderungen entspricht", den Mitgliedstaaten aber andererseits gemäß Artikel 19 der Richtlinie eine Frist von fünf Jahren einräumt, damit die Qualität des Wassers für den menschlichen Gebrauch der Richtlinie entspricht.

45. Für die Vorwürfe der mangelnden Verabschiedung bindender Rechtsnormen zur Umsetzung der Richtlinie ist somit die Zweijahresfrist des Artikels 18 der Richtlinie der Maßstab. Soweit die tatsächliche Diskrepanz zwischen den Qualitätsanforderungen der Richtlinie und dem bei Probenahmen geschöpften Wasser in Rede steht, ist die Fünfjahresfrist des Artikels 19 der Richtlinie zu beachten.

46. Die Richtlinie wurde am 15. Juli 1980 erlassen und dem Vereinigten Königreich am 18. Juli 1980 bekanntgegeben. Die Frist für die formale Umsetzung der Richtlinie lief daher am 18. Juli 1982 ab. Der förmliche Beginn des anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens liegt rund fünf Jahre danach. Das Aufforderungsschreiben datiert vom 11. August 1987. Bis zur Klageerhebung sind weitere zwei Jahre verstrichen.

47. Geht man von dem in der Zulässigkeitsprüfung zugrunde gelegten Verständnis der vorprozessualen Korrespondenz aus, dann waren Aufforderungsschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahme als eine Beanstandung der Nichtumsetzung der Richtlinie durch verbindliche Rechtsnormen im allgemeinen zu verstehen. Bei der Klageerhebung hat die Kommission den zwischenzeitlich eingetretenen Fortschritten in der Form des Erlasses einschlägiger Normen Rechnung getragen. Die Water Supply (water quality) Regulations 1989 traten für England und Wales teilweise am 1. September 1989 und teilweise am 1. Januar 1990 in Kraft. Deshalb beklagte die Kommission nur noch die Abwesenheit zwingender Vorschriften für Schottland und Nordirland. Außerdem beanstandete sie, daß die inzwischen erlassene Gesetzgebung nur für das häuslich genutzte Wasser, nicht aber für das in der Lebensmittelindustrie verwendete gelte. Dem Vorbringen der Kommission, sie habe den Streitgegenstand in der Klageschrift gegenüber dem des Vorverfahrens eingeschränkt, ist deshalb zu folgen.

48. Gemessen an dem allgemeinen Vorwurf der Nichtumsetzung ist der Klagegegenstand zunächst in sachlicher Hinsicht beschränkt worden. Die Vorschriften für das häuslich genutzte Wasser betrachtet die Kommission als ordnungsgemäß erlassen, den damit verbundenen Vorwurf als erledigt. Die fehlende Geltung der erlassenen Regelung für das in der Lebensmittelindustrie verwendete Wasser ist nur ein Teil der insgesamt zu regelnden Materie. Daß dieser Gegenstand nicht im Zusammenhang mit der erlassenen Wassergesetzgebung geregelt wurde, mag daran liegen, daß sich die für die Lebensmittelindustrie

erforderlichen gesetzlichen Vorschriften an einen anderen Adressatenkreis wenden bzw. teilweise weniger strenge Qualitätsanforderungen enthalten müssen (Artikel 2, 2. Gedankenstrich und Artikel 3 der Richtlinie).

49. Weder diese Überlegungen noch der von der Beklagten vorgetragene Umstand, das für die Lebensmittelindustrie gelieferte Wasser betrage nur 1 % des insgesamt gelieferten Wassers, rechtfertigen die unterlassene Richtlinienumsetzung für dieses Gebiet. Selbst der Einwand der Beklagten, die Quellen des häuslich genutzten Wassers und das in der Lebensmittelindustrie verwendete seien häufig identisch, zwingt nicht zu einer anderen Betrachtungsweise, weil es immerhin auch nach dem Vortrag der Beklagten möglich ist, daß speziell für die Lebensmittelindustrie geliefertes Wasser keinen Qualitätsanforderungen entsprechend der Richtlinie unterliegt.

50. Daß auch tatsächlich eine Gesetzeslücke bestand, zeigt der spätere Erlaß des Food Safety Act 1990, der auch nach Ansicht der Kommission die Lücke schloß. Gemessen an dem Ablauf der Umsetzungsfrist des Artikels 18 der Richtlinie, dem 18. Juli 1982, und dem Verstreichen der Frist in der begründeten Stellungnahme am 14. Juni 1989, ist der Erlaß des Food Safety Act 1990 unzweifelhaft verspätet. Eine Vertragsverletzung steht insoweit fest.

51. Bei Klageerhebung ging die Kommission davon aus, daß die Water Supply Regulations 1989 vorbehaltlich der im vorigen gemachten Einschränkung für das in der Lebensmittelindustrie genutzte Wasser eine korrekte Umsetzung der Richtlinie für England und Wales beinhalten. Die Beschränkung des Vorwurfs auf Schottland und Nordirland bedeutet im Verhältnis zu dem ursprünglichen Vorwurf eine räumliche Begrenzung. Auch wenn im Laufe des gerichtlichen Verfahrens die einschlägigen Normen für Schottland erlassen wurden, ergingen diese eindeutig zu spät. Eine Vertragsverletzung wegen unzulänglicher bzw. verspäteter Umsetzung der Richtlinie in Schottland und Nordirland steht daher auch fest.

2. Nichteinhaltung der Nitratparameter in einigen Regionen Englands

52. Die Kommission beanstandet, daß in 28 Wasserversorgungszonen Englands die zulässige Höchstkonzentration für Nitrate von 50 mg/l gemäß Parameter 20 in Anhang C der Richtlinie überschritten werde. Dadurch habe das Vereinigte Königreich gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen.

53. Die tatsächlichen Feststellungen werden von der Beklagten nicht bestritten. Die Parteien sind sich lediglich uneinig über ihre rechtlichen Konsequenzen. Während die Kommission den Standpunkt vertritt, die zulässigen Höchstkonzentrationen der Richtlinie seien absolute Grenzen, so daß deren Überschreitung automatisch einen Verstoß gegen die Richtlinie bedeute, ist die Beklagte der Ansicht, die Richtlinie stelle nur die Verpflichtung auf, alle durchführbaren Schritte zu unternehmen. Könnten die Parameter der Richtlinie nicht eingehalten wer-

den, obwohl der Mitgliedstaat alle möglichen Schritte unternommen habe, könne das jedenfalls nicht als eine Vertragsverletzung gewertet werden. Dem Mitgliedstaat könne keine Verantwortlichkeit aufgebürdet werden für das Verhalten Dritter oder für faktische Gegebenheiten in der Umwelt, die außerhalb seines Einflußbereichs lägen. Der Streit der Parteien mündet in der Frage, ob Artikel 7 i. V. m. Artikel 19 der Richtlinie eine Erfolgspflicht begründet oder ob er lediglich eine Handlungspflicht aufstellt, der genügt sein kann, ohne daß das gewünschte Ergebnis eintritt.

54. Die Beklagte stützt ihre Verteidigung hilfsweise darauf, daß sie eine Fristverlängerung nach Artikel 20 der Richtlinie in Anspruch nehmen könne. Artikel 20 eröffnet die Möglichkeit, auf besonderen Antrag eine Verlängerung der in Artikel 19 aufgestellten Fünfjahresfrist zur Erreichung der in Anhang I aufgestellten Grenz- und Richtwerte.

55. Da die Beklagte keinen ausdrücklichen Antrag gestellt hat, legt sie dem Gerichtshof die Umdeutung einer Mitteilung an die Kommission über die Gewährung einseitig bewilligter Abweichungen von der Richtlinie nach Artikel 9 nahe. Da selbst diese Mitteilung im Oktober 1985, also nach Ablauf der Fünfjahresfrist des Artikels 19 der Richtlinie, erging, verweist die Beklagte auf ein während der vorprozessualen Verhandlungen der Parteien ausgelöstes berechtigtes Vertrauen, das die Berufung auf Artikel 20 erlauben müsse. Die Kommission habe während zwei Jahren keine Einwände gegen die Inanspruchnahme der Abweichungen nach Artikel 9 der Richtlinie erhoben, so daß die Beklagte davon habe ausgehen können, daß sie die Ausnahme zu Recht gewähre und deshalb kein Bedürfnis für einen förmlichen Antrag nach Artikel 20 der Richtlinie gesehen habe.

56. Die erste Frage zur Entscheidung des Problems der erhöhten Nitratkonzentration ist die nach der Rechtsnatur der Verpflichtungen. Im vorigen wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Richtlinie Rechtspflichten unterschiedlicher Art aufstellt. Im hier maßgeblichen Zusammenhang handelt es sich um die Pflicht zur Erreichung bestimmter physischer Ergebnisse, d. h. eines konkret definierten Qualitätsstandards des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers. Diese Verpflichtung folgt aus Artikel 7 i. V. m. Artikel 19 der Richtlinie, für deren Befolgung den Mitgliedstaaten a priori drei Jahre mehr Zeit eingeräumt wurde als für die förmliche Umsetzung der Richtlinie. Dieser Umstand allein deutet schon darauf hin, daß Zweck der Richtlinie die Erreichung eines von der Richtlinie definierten Ergebnisses ist.

57. In den Erwägungsgründen heißt es schon:

„Angesichts der Bedeutung, die das für den menschlichen Gebrauch bestimmte Wasser für die Volksgesundheit hat, sind Qualitätsnormen festzulegen, denen das Wasser entsprechen *muß*“ [14].

„Die für bestimmte Parameter festgelegten Werte *müssen* der zulässigen Höchst-

14 — Hervorhebung durch den Verfasser; im englischen Text der Richtlinie heißt es: „... such water *must* comply“, ABl. 1980, L 229, S. 11.

konzentration entsprechen oder darunter liegen" [15].

58. Artikel 7 Absatz 3 erster Gedankenstrich der Richtlinie lautet:

„Die von den Mitgliedstaaten festzulegenden Werte müssen den in der Spalte ‚Zulässige Höchstkonzentration' aufgeführten Werten entsprechen oder darunter liegen" [16].

59. Diese Formulierungen deuten auf eine unbedingte Verpflichtung hin.

60. Die Beklagte vertritt die Ansicht, die Tatsache, daß die Richtlinie selbst Ausnahmevorschriften in den Artikeln 9, 10 und 20 vorsehe, zwinge zu dem Schluß, die Ergebnispflichten der Richtlinie könnten keine absoluten sein. Bei der Auslegung der Vorschriften seien vielmehr immanente Grenzen der Rechtspflichten zu beachten, so wie sie der Gerichtshof beispielsweise bei Artikel 30 EWG-Vertrag anerkannt habe.

61. Diesem Vorbringen ist m. E. zu entgegnen, daß gerade das Vorhandensein von Ausnahmeregelungen den Schluß nahelegt, daß jenseits der ausdrücklichen Ausnahmen keine weiteren Abweichungen zulässig sind. Gemäß ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes und einem allgemeinen Rechtsgrundsatz sind Ausnahmen in der Regel eng auszulegen. Was die Ausnahmen der Richtlinie 80/778 betrifft, hat der Gerichtshof in der Rechtssache 228/87 [17] entschieden:

„Abweichungen von der Richtlinie sind nur unter den in den Artikeln 9, 10 und 20 vorgesehenen Voraussetzungen zulässig. Diese Bestimmungen sind eng auszulegen."

62. Hinzuzufügen ist dem noch, daß sich gewisse Modifikationen an der Absolutheit der zulässigen Höchstkonzentrationen des Anhangs I der Richtlinie aus Anhang I selbst ergeben können, und zwar in dem Maße, als sich durch die „Bemerkungen" zu den einzelnen Parametern Relativierungen ergeben. Auf die Bedeutung der Bemerkungen für die Interpretation der Werte verweist Artikel 7 Absatz 5 im Text der Richtlinie. Diese Feststellung widerspricht nicht der Unbedingtheit der Grenzwerte, weil deren Begrenzung durch die Bemerkungen ausdrücklich und als Teil der Richtlinie erfolgt.

63. Zu dem Argument der immanenten Grenzen ist festzustellen, daß die von der Beklagten in Bezug genommenen Artikel 30, 36 und 59 EWG-Vertrag für die Gemeinschaft Vorschriften von Verfassungsrang sind. Zur Auslegung dieser Normen angewendete Grundsätze müssen keineswegs auch zur Auslegung abgeleiteten Rechts herangezogen werden. Gerade soweit der Gemeinschaftsgesetzgeber der unterschiedlichen Natur von Rechtsnormen durch die Einräumung von ausdrücklichen Ausnahmevorschriften Rechnung trägt, ist ein Rückgriff auf das Kriterium der immanenten Grenzen zur Rechtfertigung weiterer Ausnahmen bedenklich.

15 — Hervorhebung durch den Verfasser; im englischen Text der Richtlinie heißt es: „Whereas the values ... *must* be equal to or lower than...", a. a. O.

16 — Hervorhebung durch den Verfasser; im englischen Text der Richtlinie heißt es: „... the values ... *must* be less than or the same as..." a. a. O.

17 — Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 228/87 (Strafverfahren gegen X, Slg. 1988, 5099, Randnr. 10).

64. Die Beklagte hat zur Untermauerung ihres Standpunkts argumentiert, würde man die Ergebnispflichten der Richtlinie als absolute betrachten, dann wäre jede durch Zufall oder höhere Gewalt verursachte Überschreitung der zulässigen Höchstkonzentration ein Verstoß gegen die Richtlinie. Daß dem nicht so ist, beweist ein Blick auf Artikel 10 der Richtlinie, der die Überschreitung der zulässigen Höchstkonzentration für einen begrenzten Zeitraum und unter bestimmten Voraussetzungen in Notfällen erlaubt. Eine weitere einseitige Abweichungsmöglichkeit bei „außergewöhnlichen Wetterverhältnissen" erlaubt Artikel 9 der Richtlinie. Im übrigen widerspricht es auch nicht der Natur der Richtlinien, wenn den Mitgliedstaat eine Einstandspflicht für Zustände trifft, auf die der Mitgliedstaat unmittelbar keinen Einfluß hat.

65. Wenn also die Beklagte grundsätzlich dazu verpflichtet war, dafür zu sorgen, daß die Nitratwerte im gesamten Hoheitsgebiet eingehalten werden, stellt sich nunmehr die Frage, ob sie sich auf eine der Ausnahmevorschriften der Richtlinie berufen kann.

66. In Betracht kommt hier die Ausnahmevorschrift des Artikels 20 der Richtlinie. Danach können die Mitgliedstaaten „einen besonderen Antrag auf eine zusätzliche Frist für die Einhaltung des Anhangs I stellen". Einen ausdrücklichen Antrag hat aber die Beklagte unstreitig nie gestellt.

67. Die Beklagte macht geltend, alle materiellen Voraussetzungen für die Gewährung der Ausnahme seien erfüllt, so daß sie sich dennoch auf die Vorschriften müsse berufen können. Zu diesem Einwand ist festzustellen, daß der Antrag ein wesentliches Formerfordernis für die Inanspruchnahme der Ausnahme darstellt. In dem schriftlichen Antrag sind die „aufgetretenen Schwierigkeiten darzustellen und ein Aktionsplan mit Zeitplan zur Verbesserung der Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch vorzuschlagen" (Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie). Nur ein solchermaßen ausgestalteter Antrag erlaubt der Kommission die vorgeschriebene Prüfung (Artikel 20 Absatz 3). Von einem Mitgliedstaat kann auch die Einhaltung derartiger Förmlichkeiten erwartet werden, da es sich bei den für die Materie zuständigen Behörden um Stellen handelt, die über die Beachtung der erforderlichen Formalitäten informiert sind.

68. Fraglich ist allerdings, ob die Mitteilung der einseitig gewährten Ausnahmen nach Artikel 9 der Richtlinie an die Kommission als Antrag nach Artikel 20 der Richtlinie umgedeutet werden kann. Die Beklagte ging wohl davon aus, daß Artikel 9 der Richtlinie die einschlägige Rechtsgrundlage für die Gewährung von Ausnahmen von den Nitratwerten darstelle. Sie hatte wohl auch Veranlassung von dieser Prämisse auszugehen, da jedenfalls zu dem damaligen Zeitpunkt weder bei der Kommission noch bei den Behörden anderer Mitgliedstaaten Übereinstimmung zu erzielen war, ob bei Überschreitung der Nitratwerte Artikel 9 in Anspruch genommen werden könne. Nach der Mitteilung der gewährten Abweichungen für Gebiete des Vereinigten Königreichs hat die Kommission zwei Jahre gebraucht, um zu der Zweifelsfrage Position zu beziehen und diese der Beklagten mitzuteilen.

69. Bevor die eigentliche Frage einer Umdeutung zu beantworten ist, muß in Rechnung gestellt werden, daß die Mitteilung nach Artikel 9 im Oktober 1985 an die Kommission gerichtet wurde. Der Gerichtshof hat aber entschieden, daß ein Antrag nach Artikel 20 innerhalb der Frist des Artikels 19 der Richtlinie, also vor dem 19. Juli 1985, hätte gestellt werden müssen. Nach Ablauf dieser Frist seien Abweichungen nur in Notfällen und unter den Voraussetzungen des Artikels 10 der Richtlinie möglich [18]. Auch in dieser Beziehung ist also eine strenge Einhaltung der Formvorschriften zu fordern.

70. Anders könnte die Situation nur zu beurteilen sein, wenn ein berechtigtes Vertrauen durch die Kommission begründet wurde dahin gehend, daß sie auf die Einhaltung der Form- und Fristvorschriften verzichte. In jenem Sinne ist der Vortrag der Beklagten zu verstehen, die Kommission habe in den Gebrauch des Artikels 9 eingewilligt.

71. Dem ist zu entgegnen, daß die Berufung auf Artikel 9 bzw. die Mitteilung der Gewährung von Ausnahmen nach Artikel 9 nach dem Ausschlußdatum des 18. Juli 1985 erfolgte. Darüber hinaus bestand in der Beurteilung der Berechtigung dieses Vorgehens ein Schwebezustand. Als die Kommission schließlich der Beklagten ihren Standpunkt bekanntgab, Ausnahmen nach Artikel 9 der Richtlinie könnten nicht für Nitratüberschreitungen gewährt werden, nahm die Beklagte die Ausnahmen anstandslos zurück.

72. Für die Inanspruchnahme eines berechtigten Vertrauens könnte allenfalls Raum sein, wenn die Verhandlungen zwischen den Parteien über die Anwendbarkeit des Artikels 9 *vor* dem 19. Juli 1985 stattgefunden hätten. Unter den gegebenen Umständen ist das Ansinnen der Beklagten zurückzuweisen. Eine Vertragsverletzung wegen der Überschreitung der Nitratwerte nach Parameter 20 der Richtlinie in 28 Versorgungszonen Englands ist daher zu bejahen.

3. Nichteinhaltung der Bleiparameter in einigen Regionen Schottlands

73. Die Kommission beanstandet, daß in einigen Versorgungszonen Schottlands die zulässige Höchstkonzentration für Blei nicht eingehalten sei. Die Beklagte ist demgegenüber der Ansicht, daß das Wasser in den fraglichen 17 Versorgungszonen die Bleinormen erfülle.

74. Was die tatsächlichen Verhältnisse betrifft, die dem Streit zugrunde liegen, ist der Anlage 32 zur Klagebeantwortung zu entnehmen, daß von 204 nach dem Abfließen des Wassers entnommenen Proben 9 (4 %) einen Bleigehalt im Bereich von 50 bis 100 µg/l aufgewiesen und 4 (2 %) 100 µg/l überschritten hätten. Zur Zeit der Klageerhebung hätten von 151 Proben vier im Bereich

18 — Rechtssache C-42/89 (a. a. O., Randnr. 23); vgl. auch die Schlußanträge in dieser Rechtssache, Randnr. 22 ff.

von 50 bis 100 µg/l und zwei über 100 µg/l gelegen. Weitere Details über die Ergebnisse von Probenahmen sind im Sitzungsbericht festgehalten.

75. Die Beurteilung der Frage, ob unter diesen Umständen die Vorgaben der Richtlinie eingehalten worden sind oder nicht, hängt von der Auslegung der „Bemerkungen" zu dem Parameter für Blei in Anhang I der Richtlinie ab. Über deren Auslegung besteht Uneinigkeit zwischen den Parteien. Die Bemerkung lautet:

„Bei Bleileitungen sollte der Bleigehalt in einer nach dem Abfließen des Wassers entnommenen Probe nicht mehr als 50 µg/l betragen. Wird eine Wasserprobe unmittelbar oder nach dem Abfließen entnommen und überschreitet der Bleigehalt häufig oder erheblich 100 µg/l, müssen geeignete Maßnahmen getroffen werden, um die Risiken einer Bleiaufnahme durch den Verbraucher zu verringern" [19].

76. Die Kommission ist der Ansicht, daß der Grenzwert für Blei trotz der Bemerkung als absolute Grenze von 50 µg/l zu verstehen sei. Sie deutet den Parameter 51 für Blei und die dazu gehörige Bemerkung folgendermaßen: Bei Proben, die in fließendem Wasser oder nach dem Abfließen des Wassers genommen würden, sei eine absolute Grenze von 50 µg/l einzuhalten. Für direkte Proben, d. h. für solche, die unmittelbar entnommen werden, nachdem das Wasser in den Bleileitungen oder Tanks gestanden hat, gelte die 100-µg/l-Grenze, wobei beim Überschreiten dieser Grenze geeignete Maßnahmen ergriffen werden müßten, um die Risiken einer Bleiaufnahme durch den Verbraucher zu verringern.

77. Die Beklagte vertritt demgegenüber den Standpunkt, die Bemerkung relativiere den Wert von 50 µg/l als zulässige Höchstkonzentration.

78. Gemäß dem schon im vorigen vertretenen Standpunkt, daß die Ausnahmen von der Richtlinie aus dieser selbst folgen müßten, ist es durchaus denkbar, daß den grundsätzlich absolut zu verstehenden Grenzwerten in Einzelfällen durch die Bemerkungen eine andere Bedeutung beizumessen ist. Es kommt deshalb auf den Wortlaut der Bemerkung an. Der erste Satz der Bemerkung stellt keine absolute Grenze auf. Es heißt dort, daß bei Bleileitungen der Bleigehalt in einer nach dem Abfließen des Wassers genommenen Probe nicht mehr als 50 µg/l betragen *sollte* [20]. Noch deutlicher ist der zweite Satz. Für beide Alternativen der Wasserprobengewinnung *unmittelbar* oder *nach* dem Abfließen ist bei *häufig* oder *erheblichem* Überschreiten des Bleigehalts von 100 µg/l eine Handlungspflicht dergestalt konstituiert, daß geeignete Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Risiken einer Bleiaufnahme durch den Verbraucher zu verringern. Weder

19 — Im englischen Text der Richtlinie heißt es:
„Where lead pipes are present, the lead content should not exceed 50 mg/l in a sample taken after flushing. If the sample is taken either directly or after flushing and the lead content either frequently or to an appreciable extent exceeds 100 mg/l, suitable measures must be taken to reduce the exposure to lead on the part of the consumer.", a. a. O.

20 — Hervorhebung durch den Verfasser.

dem ersten Satz dieser Bemerkung noch dem zweiten Satz, noch ihrer Gesamtheit ist somit eine Ergebnispflicht zu entnehmen.

79. Die Auslegung der Kommission widerspricht dem insofern eindeutigen Wortlaut der Bemerkung, da die Pflicht zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen bei häufigem oder erheblichem Überschreiten der 100-µg/l-Grenze sowohl für unmittelbar genommene Wasserproben als auch („oder") für nach dem Abfließen entnommene Proben gilt. Bei Bleileitungen ist die 50- µg/l-Grenze daher lediglich als ein Richtwert zu verstehen, wohingegen bei Überschreitung der 100-µg/l-Grenze (und das auch nur bei häufigen oder erheblichen Überschreitungen) eine Handlungspflicht einsetzt. Weil diese Maßstäbe ausdrücklich nur bei Bleileitungen gelten, ist der Wert von 50 µg/l in der Spalte zulässige Höchstkonzentration als absolute Grenze keineswegs hinfällig unter der Voraussetzung, daß sie nur Anwendung findet bei anderen Wasserleitungen als Bleileitungen.

80. Die Beklagte hätte nach diesem Verständnis also nur dann gegen die Richtlinie verstoßen, wenn die Proben häufig oder erheblich einen Bleigehalt von 100 µg/l überschritten hätten *und* sie keine Maßnahmen getroffen hätte, „um die Risiken einer Bleiaufnahme durch den Verbraucher zu verringern."

81. Meines Erachtens ist es äußerst zweifelhaft, ob bei einem Überschreiten der 100-µg/l-Grenze in 2 % der Fälle von einem häufigen Überschreiten die Rede sein kann. Den Argumenten um die Anwendbarkeit des Artikels 20 im Zusammenhang mit den Bleiparametern ist zu entnehmen — gleichgültig, ob Artikel 20 auch tatsächlich in Anspruch genommen werden kann —, daß die Beklagte Maßnahmen ergriffen hat und ergreift, um die Risiken einer Bleiaufnahme zu verringern. Ein Verstoß der Beklagten gegen Parameter 51 der Richtlinie ist deshalb nicht zu erkennen.

82. Eine Stellungnahme zu dem Problem der Darlegungs— und Beweislast ebenso wie zu dem Komplex des Artikels 20 ist daher überflüssig. Die folgenden Überlegungen werden deshalb nur hilfsweise angestellt.

83. Die Kommission ist der Ansicht, die Beklagte habe die Einhaltung der fraglichen Parameter nicht nachgewiesen. Dafür wäre erforderlich, die Anzahl der nach dem Abfließen entnommenen Proben pro Haushalt mit Bleileitungen sowie den Anteil derjenigen Proben anzugeben, die der Grenze von 100 µg/l nicht entsprächen. Ferner müßte angegeben werden, in welcher Höhe die Grenze in jedem Fall überschritten worden sei. Nur auf der Grundlage dieser Daten könne die Behauptung aufgestellt werden, daß der Bleigehalt da, wo es Bleileitungen gebe, nicht häufig oder erheblich 100 µg/l überschreite.

84. Diesen Forderungen liegt eine Verkennung der Darlegungs- und Beweislast des Klägers im Vertragsverletzungsverfahren zugrunde. Es ist Sache der Kommission, die Nichteinhaltung der Parameter zu behaupten und zu beweisen, wenn sie eine Klage wegen

Vertragsverletzung erhebt. Was die Forderung nach Probenahmen pro Haushalt anbelangt, ist schlicht auf Artikel 12 Absatz 2 und Anhang II der Richtlinie zu verweisen, die Ort und Häufigkeit der Probenahmen eindeutig festlegen. Von einer Probenahme in jedem Haushalt kann keine Rede sein.

85. Abschließend noch ein Gedanke zur Anwendbarkeit des Artikels 20. Nachdem im vorigen auf die Bedeutung und Beachtung der Form- und Fristerfordernisse hingewiesen wurde, genügt es, auf die Verspätung des Antrags im August 1985 hinzuweisen. Das Ergebnis der Prüfung zum Vorwurf der Mißachtung der Bleiparameter wird durch die Hilfserwägungen nicht in Frage gestellt. Eine Vertragsverletzung kann folglich nicht festgestellt werden.

Kosten

86. Nach der vorgeschlagenen Lösung würde die Kommission im wesentlichen mit ihrem Klagebegehren obsiegen. Angesichts der erheblichen Verspätung bei der Umsetzung der Richtlinie schlage ich deshalb trotz der der Beklagten günstigen Auslegung der Bleiparameter vor, der Beklagten die Kosten insgesamt aufzuerlegen.

87. Als Ergebnis der vorstehenden Überlegungen schlage ich folgende Entscheidung vor:

1) Das Vereinigte Königreich hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß es

   a) nicht innerhalb der vorgesehenen Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt hat, um der Richtlinie 80/778/EWG des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch nachzukommen und

   b) nicht sichergestellt hat, daß die Qualität des Wassers in der vorgeschriebenen Frist hinsichtlich der Nitrate mit der Richtlinie in Übereinstimmung gebracht wurde.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.