# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS F. G. JACOBS vom 8. Mai 1991 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. In dieser Rechtssache wird der Gerichtshof ersucht, festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland zwei Richtlinien nicht vollständig durchgeführt und befolgt hat: die Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, S. 34) und die Richtlinie 79/869/EWG des Rates vom 9. Oktober 1979 über die Meßmethoden sowie über die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 271, S. 44). Ich werde sie im folgenden als die „Qualitätsrichtlinie" und die „Probenahmerichtlinie" und beide zusammen als „die Richtlinien" bezeichnen. Die Fristen für die Durchführung der Richtlinien sind am 18. Juni 1977 und am 11. Oktober 1981 abgelaufen.

2. Die Hauptzwecke der Qualitätsrichtlinie sind die Verringerung der Verschmutzung von Oberflächenwasser, das als Trinkwasser verwendet werden soll, die Verhinderung seiner weiteren Verschmutzung und der Schutz der Volksgesundheit durch Überwachung der Wasserqualität und der Aufbereitung des Wassers. Die Richtlinie harmonisiert die Standards, die für dieses Wasser festgelegt und aufrechterhalten werden müssen, und sieht vor, daß die Mitgliedstaaten nationale Pläne für die Sanierung des Wassers festlegen. Die Probenahmerichtlinie definiert ihrerseits genauer die Methoden und die Häufigkeit der Probenahmen und Analysen, durch die die Wasserqualität überwacht werden soll.

3. Die Kommission hat ihre Klage auf vier Gründe gestützt: 1) Verstoß gegen die Verpflichtung, Wasser in die drei in der Qualitätsrichtlinie definierten Gruppen einzuteilen, 2) Verstoß gegen die Verpflichtungen, Qualitätsniveaus für das auf diese Weise eingeteilte Wasser festzulegen und aufrechtzuerhalten, 3) mangelnde Festlegung eines Aktionsplans für die Sanierung der Gewässer und mangelnde Mitteilung dieses Plans sowie aller erreichten Verbesserungen an die Kommission und 4) mangelnde Übermittlung der in Artikel 8 Absatz 1 der Probenahmerichtlinie vorgesehenen Angaben. Zweckmäßigerweise sollen diese vier Punkte der Reihe nach behandelt werden.

a) *Mangelnde Einteilung der Gewässer*

4. Artikel 2 Satz 1 der Qualitätsrichtlinie bestimmt:

* Originalsprache: Englisch.

„Das Oberflächenwasser im Sinne dieser Richtlinie wird in drei Gruppen von Grenzwerten, nämlich A1, A2 und A3 eingeteilt, die den in Anhang I genannten geeigneten Standardaufbereitungsverfahren entsprechen."

Dementsprechend definiert Anhang I drei Kategorien der Aufbereitung von Wasser jeder Kategorie zu Trinkwasser. Der Kategorie A1 zum Beispiel entsprechen Methoden der „einfachen physikalischen Aufbereitung und Entkeimung", während die Methoden der Kategorie A2 „normale physikalische und chemische Aufbereitung und Entkeimung" einschließen und die Methoden der Kategorie A3 „verfeinerte" Aufbereitungs- und Entkeimungsmethoden umfassen. Weiter heißt es in Artikel 2 Satz 2:

„Diese Gruppen entsprechen drei verschiedenen Oberflächenwasserqualitäten mit den in der Tabelle des Anhangs II angegebenen physikalischen, chemischen und mikrobiologischen Merkmalen."

In bezug auf jede dieser Gruppen oder Kategorien spezifiziert Anhang II für jedes der verschiedenen Merkmale oder jeden der verschiedenen „Parameter" die Spannweite der Werte, denen die Gewässer entsprechen müssen. Deshalb definiert Anhang II entsprechend diesen Werten drei verschiedene Wasserqualitäten von A1 (das sauberste) bis A3 (das am stärksten verschmutzte). Nach Artikel 4 Absatz 3 darf Wasser, das nicht dem Mindeststandard A3 entspricht, nur ausnahmsweise zur Trinkwassergewinnung verwendet werden.

5. Aus dem Wortlaut des Anhangs II und des Artikels 4 Absatz 3 geht meines Erachtens klar hervor, daß diese Qualitätsniveaus sich auf die Merkmale von Wasser für die Trinkwassergewinnung, nicht dagegen von Wasser, das bereits gewonnen und aufbereitet worden ist, beziehen. Die englische Fassung des Artikels 1 ist insoweit mißverständlich und die französische Fassung vielleicht mehrdeutig. Die deutsche Fassung des Artikels 1 ist dagegen eindeutig und meines Erachtens korrekt.

6. Diese Einteilung des Wassers ist bei beiden Richtlinien von grundlegender Bedeutung. Ist sie nicht berücksichtigt worden, so kann ein Mitgliedstaat nicht gemäß Artikel 3 der Qualitätsrichtlinie die Parameter festsetzen, die für jede Entnahmestelle gelten, oder nach Artikel 4 Absatz 2 einen Plan für die Sanierung des Wassers festlegen. Desgleichen wäre es ihm nicht möglich, Artikel 6 und Anhang II der Probenahmerichtlinie nachzukommen (die für die drei Kategorien die jährliche Mindesthäufigkeit der Probenahmen und Analysen festlegen). Es ist jedoch keineswegs klar, daß Artikel 2 für sich gesehen eine eigenständige Verpflichtung, die Oberflächenwasser eines Mitgliedstaats in Gruppen einzuteilen, begründet.

7. Die Kommission macht geltend, die in Artikel 2 vorgesehene Einteilung in Kategorien sei nicht vollständig und verbindlich erfolgt. Sie hält eine Erklärung wie die der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der

Kommission vom 20. Juni 1988, daß „alle Gewässer in Baden-Württemberg, die für eine Trinkwasserversorgung genutzt werden, ... in die Kategorie A1 gehören", nicht für ausreichend. Was die Kommission verlangt, ist eine konkret für jede „Entnahmestelle" (Stelle, an der das Wasser entnommen wird) vorgenommene Einteilung; dies ist nach dem Vorbringen der Kommission nur für Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein geschehen.

8. Die Bundesregierung entgegnet, erforderlich sei allenfalls eine Einteilung des *Wassers*, nicht jeder einzelnen *Entnahmestelle*. Das gesamte für die Verwendung als Trinkwasser gewonnene Wasser sei durch die zuständigen regionalen Behörden in eine der Kategorien A1, A2 und A3 eingeordnet worden. Durch die Nachprüfungen, die zur Zeit der Erhebung der Klage der Kommission in einigen Fällen (insbesondere in Nordrhein-Westfalen) noch angedauert hätten, habe die Quelle der Verschmutzung und nicht die Qualität des Wassers ermittelt werden sollen. Diese Nachprüfungen seien inzwischen abgeschlossen worden.

9. Meines Erachtens beruht der erste Klagegrund der Kommission auf einem Mißverständnis, soweit er davon ausgeht, daß Artikel 2 eine unabhängige, sich von den übrigen in den Richtlinien vorgesehenen Verpflichtungen unterscheidende Verpflichtung zur Einteilung der Gewässer begründet. Es ist jedoch schwer zu erkennen, wie Artikel 2 eine solche eigenständige Pflicht begründen sollte. Deshalb ist es bezeichnend, daß die Kommission in diesem ersten Klagegrund von einer Pflicht spricht, das Wasser *an jeder Entnahmestelle* einzuteilen. Wie die Bundesregierung jedoch ausführt, ist es Artikel 3 Absatz 1, der eine Verpflichtung „für alle Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle" enthält: Entnahmestellen werden in Artikel 2 nicht erwähnt. Würde Artikel 2 eine eigenständige Verpflichtung zur Einteilung des Wassers begründen, so hätte die Kommission zweifellos Recht mit der Annahme, daß eine derartige Verpflichtung sich nicht immer auf ganze Wasserläufe — im Gegensatz zu einzelnen Entnahmestellen — beziehen kann, da Wasser natürlich an verschiedenen Punkten eine unterschiedliche Qualität haben kann. Es gibt zum Beispiel keinen Grund für die Annahme, daß an zwei Stellen desselben Flusses entnommenes Wasser notwendigerweise zu derselben Gruppe gehört, da zwischen beiden eine zusätzliche Verschmutzungsquelle liegen kann. Meines Erachtens zeigt dies nur, daß Artikel 2 selbst keine Verpflichtung zur Einteilung des Wassers in Kategorien enthält.

10. Was Artikel 2 tatsächlich tut, ist, die drei Wassergruppen A1, A2 und A3 hinsichtlich geeigneter Aufbereitungsverfahren zu definieren. Mit anderen Worten, Artikel 2 nimmt selbst die Einteilung vor, indem er Wasser hinsichtlich der in Anhang I beschriebenen Standardaufbereitungsverfahren definiert: Er verlangt von den Mitgliedstaaten nicht, daß sie ein unabhängiges Einteilungsverfahren schaffen. Wenn Artikel 2 somit irgendeine Verpflichtung enthält, so die, nicht auf eine bestimmte Kategorie von Trinkwasser das falsche Aufbereitungsverfahren anzuwenden, d. h. ein Verfahren, das nur für Wasser geeignet ist, das strengeren Reinheitstandards entspricht.

11. Die Kommission hat bis zur mündlichen Verhandlung nicht vorgetragen, daß Wasser einer in diesem Sinne ungeeigneten Aufbereitung unterworfen worden sei. Die Bean-

standung, die in dem Aufforderungsschreiben der Kommission erhoben und in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme sowie in der Klageschrift wiederholt worden ist, ging dahin, daß Deutschland es unterlassen habe, seine Gewässer in Kategorien einzuteilen und das Ergebnis dieser Einteilung der Kommission mitzuteilen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission jedoch die Frage gestellt, welches Aufbereitungsverfahren auf Wasser angewandt werde, für das hinsichtlich einiger Parameter A2-Werte, für andere jedoch A1-Werte ermittelt worden seien.

12. Aus Artikel 3 folgt, daß ein Wert, der in Anhang II für Wasser der Kategorie A2 aufgeführt ist, nicht für Wasser festgesetzt werden darf, das in die Kategorie A1 eingeteilt worden ist (siehe unten Nr. 15). Ein Mitgliedstaat, der dies täte, würde eindeutig gegen seine Verpflichtung aus Artikel 3 verstoßen. Nehmen wir jedoch an, daß Wasser, das gemäß A1 aufbereitet wurde, von dem Mitgliedstaat in die Kategorie A2 eingeteilt wird (so daß er das Recht geltend machen würde, gemäß Artikel 3 A2-Werte festzusetzen). Dies wäre meines Erachtens aufgrund der Richtlinie nicht zulässig: Der Irrtum würde jedoch darin bestehen, Wasser, das nur dem A2-Qualitätsniveau entspräche, nach einem unzureichenden Aufbereitungsverfahren (nämlich einem Verfahren, das nur für Wasser der Kategorie A1 geeignet ist) aufzubereiten; es ist darauf hinzuweisen, daß die zweite Begründungserwägung der Richtlinie auf die Notwendigkeit hinweist, „das zur Trinkwassergewinnung bestimmte Oberflächenwasser *und dessen Aufbereitung* zu überwachen" (Hervorhebung von mir). Der Irrtum würde nicht darin bestehen, das Wasser falsch einzuteilen, denn wenn es nur A2-Anforderungen genügt, ist es richtig in die Kategorie A2 eingeteilt worden. Entspricht es jedoch A1-Anforderungen und sind die Werte gemäß Artikel 3 festgesetzt worden, so wäre seine Einteilung in die Kategorie A2 bedeutungslos und hätte meines Erachtens keine rechtlichen Konsequenzen.

13. Somit wäre die Kommission befugt gewesen, in ihrem Aufforderungsschreiben die Frage aufzuwerfen, ob Wasser in Deutschland in allen Fällen nach einem geeigneten Verfahren aufbereitet wurde, d. h. entsprechend einer sich aus Artikel 2 der Richtlinie ergebenden Verpflichtung, Wasser nach einer seinem Qualitätsniveau entsprechenden Methode aufzubereiten. Im vorliegenden Fall sprach sie jedoch einen anderen Punkt an, und zwar einen, der schwer von ihrem zweiten Klagegrund zu unterscheiden ist. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission bestätigt, daß Artikel 2 ihrer Meinung nach eine eigenständige Verpflichtung enthalte, Wasser durch eine förmliche Entscheidung mit eigenständiger rechtlicher Wirkung einzuteilen; sie hat jedoch zugleich eingeräumt, daß die in Artikel 2 und Artikel 3 begründeten Pflichten eng miteinander zusammenhingen.

14. Nach meiner Ansicht ist es keineswegs klar, welche förmliche Handlung, die sich von der Festlegung anwendbarer Werte gemäß Artikel 3 Absatz 1 unterscheidet, für die Erfüllung dieser Verpflichtung zur Einteilung in Kategorien erforderlich wäre. Wenn der Mitgliedstaat ein Aufbereitungsverfahren wählt, wird er nämlich das aufzubereitende Wasser in eine Kategorie eingeteilt haben. Wird somit Wasser nach dem der Kategorie A1 entsprechenden Verfahren aufbereitet, so sind die einzuhaltenden Qualitätsniveaus — welche förmliche Erklärung der Mitgliedstaat auch abgeben mag — diejenigen, die für Wasser der Kategorie A1 festgelegt sind. Wenn irgendeine förmliche Handlung der Einteilung in Kategorien erforderlich ist, ist sie am ehesten als vorbereitender Schritt zur Festlegung von Werten gemäß Artikel 3 anzusehen. Was Artikel 2 selbst angeht, so hat die Kommission meines Erachtens keinen Verstoß gegen eine in diesem Artikel enthaltene eigenständige Verpflichtung dargetan.

b) *Mangelnde Festlegung und Aufrechterhaltung von Werten*

15. Artikel 3 Absatz 1 der Qualitätsrichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen für alle Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle die auf Oberflächenwasser anwendbaren Werte für alle in Anhang II aufgeführten Parameter fest."

Diese Werte müssen innerhalb der in Anhang II angegebenen Grenzen festgelegt werden. Eine Spalte von „I"-Werten gibt den Mindeststandard an, den ein Mitgliedstaat für eine bestimmte Kategorie Wasser festlegen muß (z. B. nicht mehr als 0,05 mg/l Arsen für die Gruppe A1). Eine Spalte von „G"-Werten gibt die Standards an, die die Mitgliedstaaten zu erreichen versuchen müssen (bei demselben Beispiel nicht mehr als 0,01 mg/l Arsen).

16. Aus Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie ergibt sich, daß eine „Schöpfstelle" der Ort ist, an dem das Oberflächenwasser vor der Aufbereitung entnommen wird. In der englischen Fassung der Richtlinie wird dieser Begriff sowohl zur Bezeichnung der Orte, für die Werte gemäß Artikel 3 Absatz 1 festgelegt werden, als auch der Orte verwandt, an denen Probenahmen vorgenommen werden, um zu kontrollieren, daß das Wasser diese Werte erreicht (Artikel 5 Absatz 1). In der französischen Fassung werden wie in der deutschen Fassung zwei verschiedene Begriffe verwandt: „point de prélèvement" für „sampling point" in Artikel 3 Absatz 1 und „lieu d'extraction" für „sampling point" in Artikel 5 (im Deutschen: „Entnahmestelle" bzw. „Schöpfstelle"). Artikel 5 Absatz 4 zeigt jedoch, daß diese Begriffe dieselbe Bedeutung haben, die sie tatsächlich auch haben müssen, wenn die in Artikel 5 beschriebenen Probenahmen ihren Zweck erfüllen sollen.

17. Artikel 4 Absatz 1 bestimmt weiter:

„Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß das Oberflächenwasser den nach Artikel 3 festgelegten Werten entspricht. Jeder Mitgliedstaat wendet dabei diese Richtlinie gleichermaßen auf nationale und grenzüberschreitende Gewässer an."

18. Nach dem Vorbringen der Kommission ergibt sich aus der von der Bundesregierung erteilten Auskunft nicht, daß gemäß Artikel 3 der Qualitätsrichtlinie Werte für jede Entnahmestelle festgelegt worden seien. Allenfalls sei dies verspätet für das Land Schleswig-Holstein geschehen (nicht vor Dezember 1988). Die Bundesregierung hat erwidert, daß die notwendigen Maßnahmen von verschiedenen Ländern auf verschiedene Art und Weise, jedoch immer im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), getroffen worden seien. Sie hat darauf hingewiesen, daß nach § 7 in Verbindung mit § 2 WHG die Benutzung von Gewässern zu einem bestimmten Zweck nur mit Erlaubnis zulässig sei. Erlaubnisse für die Gewinnung von Wasser für den öffentlichen Gebrauch als

Trinkwasser würden von den zuständigen örtlichen Behörden der Länder erteilt. Da diese Erlaubnisse in jedem Fall davon abhängig gemacht worden seien, daß das Wasser die von diesen Behörden gemäß Anhang II der Qualitätsrichtlinie festgesetzten Mindeststandards erreicht, seien die Artikel 3 und 4 Absatz 1 der Richtlinie vollständig durchgeführt worden.

19. Die Argumentation der Bundesregierung ist also offenbar folgende: Das WHG ermächtige die zuständigen Verwaltungsbehörden, im Wege der Ermessensentscheidung Erlaubnisse für die Benutzung von Wasser zu erteilen, zu versagen oder zu widerrufen und nach den §§ 4 und 5 Bedingungen und Auflagen für diese Benutzung aufzustellen. Es seien Maßnahmen getroffen worden, die sicherstellten, daß Erlaubnisse nur bei Erfüllung der entsprechenden Auflagen und Bedingungen erteilt würden. Zumindest in einigen Fällen bestünden diese Maßnahmen in verbindlichen Anweisungen (z. B. des zuständigen Ministeriums des betreffenden Landes) an die für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen örtlichen Behörden. Wenn man sich nun vorstelle, daß eine Erlaubnis Bedingungen hinsichtlich der gemäß Anhang II der Qualitätsrichtlinie festgelegten Mindeststandards enthalte, verstoße ein Erlaubnispflichtiger, der Wasser, das unter die angegebenen Standards absinke, weiterhin benutze, gegen die Bedingungen der Erlaubnis. Er verstoße damit gegen § 2 WHG oder riskiere zumindest den Widerruf der Erlaubnis. Die Erlaubnisse seien somit das Mittel, durch das die anwendbaren Werte festgelegt und aufrechterhalten würden, und die Richtlinien würden in Deutschland durch die kombinierte Wirkung des rechtlichen Rahmens des WHG und der Festsetzung von Bedingungen für die Erlaubnis durchgeführt.

20. Dieses Vorbringen wirft zwei Fragen auf, eine grundsätzliche und eine tatsächliche. Die erste ist die: Inwieweit kann sich ein Mitgliedstaat zur Durchführung einer Richtlinie auf derartige Verwaltungsmaßnahmen stützen? Die zweite Frage geht dahin, ob, wenn man davon ausgeht, daß eine solche Art der Durchführung grundsätzlich zulässig ist, tatsächlich alle geeigneten Maßnahmen getroffen worden sind. Es ist darauf hinzuweisen, daß es hier um zwei Arten von Verwaltungsmaßnahmen geht, nämlich um die den Wasserbehörden von den für die Erlaubnis zuständigen Behörden auferlegten Bedingungen und um die den für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden selbst von einer zentralen Behörde des betreffenden Landes gegebenen Anweisungen.

21. Nach Auffassung der Kommission können Verwaltungsvorschriften, die keine Rechtsnormen seien, nicht als wirksame Umsetzung der Normen einer Richtlinie in das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats angesehen werden. Diesen Maßnahmen fehle insbesondere das notwendige Merkmal der Rechtswirkung für und gegen Dritte, d. h. andere Personen als die betroffenen Behörden und Wasserunternehmen. Die Kommission macht geltend, selbst wenn die Anweisungen die Form von den Empfänger bindenden veröffentlichten ministeriellen Runderlassen hätten, wären sie nicht ausreichend. Der Einwand der Kommission geht wohl dahin, daß nicht klar ist, ob Dritte das Verhalten einer für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörde, die den ministeriellen Anweisungen zuwiderhandelt, oder das Verhalten einer Wasserbehörde, die gegen die Bedingungen der Erlaubnis

verstößt, anfechten können. Die Richtlinien müßten jedoch dahin verstanden werden, daß sie die Begründung von Rechten für Privatpersonen und von Pflichten für Behörden verlangten.

22. Nach dem Vorbringen der Bundesregierung existieren die Verwaltungsvorschriften, auf die sie sich für die Durchführung des Artikels 3 beruft, je nach dem betroffenen Land in zweierlei Formen. In einigen Fällen — z. B. in Bayern — seien ministerielle Bekanntmachungen veröffentlicht worden, durch die den für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden die Anforderungen der Richtlinie bekanntgegeben worden seien. In anderen Fällen waren die einzigen Maßnahmen, auf die Bezug genommen wurde, von den für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden an Wasserbehörden gerichtete Einzelentscheidungen. Es wird vorgetragen, daß in beiden Fällen die ergriffenen Maßnahmen den Anforderungen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit genügten. Da keine der beiden Richtlinien die Beziehungen zwischen Staat und Bürger betreffe, reiche es aus, wenn die für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden an ihre Anweisungen und die Wasserbehörden ihrerseits an die Bedingungen, unter denen die Erlaubnisse erteilt worden seien, gebunden seien, ohne daß irgendeine Notwendigkeit bestehe, Rechte oder Pflichten für Dritte zu begründen.

23. Im folgenden will ich zunächst auf die Frage eingehen, was grundsätzlich zur Durchführung einer Richtlinie erforderlich ist, und dann die Maßnahmen prüfen, die die Bundesregierung ergriffen hat.

24. Zunächst ist festzustellen, daß es keine starre Regel gibt, wonach eine Richtlinie immer durch Rechtsvorschriften umgesetzt werden muß. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache 29/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661) ausgeführt:

„Wie diese Vorschrift [Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag] erkennen läßt, verlangt die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers. So können namentlich allgemeine verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze die Umsetzung durch besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften überflüssig machen. Dies setzt jedoch voraus, daß diese Grundsätze tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleisten und daß die sich aus diesen Grundsätzen ergebende Rechtslage, soweit die Richtlinie Ansprüche der einzelnen begründen soll, hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen" (Randnr. 23 des Urteils; siehe auch das Urteil vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87, Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851, Randnrn. 6 bis 8).

In der Rechtssache 29/84 (Kommission/Deutschland) verpflichtete die betreffende Richtlinie die Mitgliedstaaten, in anderen Mitgliedstaaten erhaltene Krankenpflegediplome anzuerkennen, und es war deshalb klar, daß die Richtlinie die Begründung von Rechten einzelner beabsichtigte, nämlich der Krankenpfleger und Krankenschwestern, die wünschten, daß ihre Diplome anerkannt würden, damit sie in Deutschland

arbeiten konnten. Deshalb wurde es der Bundesregierung nicht gestattet, sich auf eine ständige, gleichbleibende Verwaltungspraxis der Anerkennung von Diplomen zu berufen, denn dadurch wurde keine Lage geschaffen, „die hinreichend bestimmt, klar und transparent wäre, um den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Kenntnis und die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen" (Randnr. 28 des Urteils).

25. Andere Fälle, in denen Verwaltungsvorschriften als unzureichend angesehen wurden, betrafen Richtlinien zur Harmonisierung technischer Standards oder Voraussetzungen für die Genehmigung zugunsten von Händlern: siehe Urteile vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, und vom 15. März 1983 in der Rechtssache 145/82, Kommission/Italien, Slg. 1983, 711). Im letztgenannten Fall hatten die vorliegenden nationalen Bestimmungen, die harmonisiert werden sollten, die Form von Verwaltungsvorschriften. Es ergab sich, daß Verwaltungsvorschriften nicht ausreichend waren, selbst wenn sie die Form von für die Verwaltung verbindlichen ministeriellen Rundschreiben hatten, die den interessierten Wirtschaftsteilnehmern bekanntgegeben wurden (siehe die Ausführungen von Generalanwalt Reischl in der Rechtssache 145/82, Slg. 1983, 722 f.).

26. Wie der Gerichtshof mehrfach dargelegt hat, ist die den Mitgliedstaaten durch Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag belassene Wahl der Form und der Mittel unter Beachtung des mit den fraglichen Richtlinien verfolgten Ziels auszuüben (siehe Urteil in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 7). Es ist jedoch klar, daß es einem Mitgliedstaat niemals gestattet werden wird, sich auf das zu berufen, was der Gerichtshof oft als „eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist", bezeichnet hat (siehe z. B. Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 160/82, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 4637, Randnr. 4). Dieser Satz kehrt in den die Nichtdurchführung von Richtlinien betreffenden Fällen ständig wie ein Refrain wieder, verdient jedoch eine nähere Prüfung. Der Gerichtshof kann damit meines Erachtens nicht sagen wollen, daß *jede* Verwaltungsvorschrift unzureichend ist, da sie zu leicht von den Behörden geändert werden kann und nicht ausreichend veröffentlicht ist. Eine solche Auslegung würde nicht mit den häufigen Ausführungen des Gerichtshofs übereinstimmen, daß es grundsätzlich Fälle geben kann, in denen Rechtsnormen (im Gegensatz zu Verwaltungsvorschriften) *nicht* erforderlich sind (siehe die Urteile in den Rechtssachen 29/84, Kommission/Deutschland, und C-339/87, Kommission/Niederlande, a. a. O.).

27. Erstens sollte eine Unterscheidung zwischen Verwaltungs*vorschriften* und Verwaltungs*praktiken* getroffen werden. Es besteht ein Unterschied zwischen der Durchführung einer Richtlinie durch von einer nationalen Behörde erlassene bindende Vorschriften und der bloßen Berufung auf die ständigen Praktiken und Gewohnheiten von Beamten. Nur im ersteren Fall läßt sich sagen, daß Maßnahmen getroffen worden sind, die eine kontinuierliche Durchführung gewährleisten. Außerdem kann es meines Erachtens nicht entscheidend sein, daß die Verwaltungsvorschriften von der Verwaltung leicht geändert werden können, da das gleiche auch für Rechtsnormen zutreffen kann. In vielen Mitgliedstaaten werden bestimmte gesetzgeberische Befugnisse auf Verwaltungsbehörden übertragen, in manchen Fällen ohne daß eine weitere Genehmigung durch den Gesetzgeber erforderlich wäre. Unter derartigen Umständen kann es schwierig

sein, eine Grenze zwischen delegierter Gesetzgebung und Verwaltungsregelung zu ziehen. Es ist klar, daß kein grundsätzlicher Einwand gegen die Durchführung z. B. im Wege einer ministeriellen Entscheidung oder Regelung besteht (siehe Urteil in der Rechtssache C-339/87, Kommission/Niederlande, a. a. O., Randnr. 24, und insbesondere Ausführungen des Generalanwalts Van Gerven, 867 f.)

28. Ein Mangel, den Verwaltungsvorschriften möglicherweise mit einer bloßen Verwaltungspraxis teilen, ist der, daß sie nur unzureichend bekannt sein mögen. So hat sich der Gerichtshof kürzlich gegen „interne Erlasse oder Verwaltungsvorschriften, die naturgemäß abänderbar sind und nicht in angemessener Weise öffentlich bekanntgemacht werden", ausgesprochen (siehe Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland, Randnr. 72). Es kann sich jedoch die Frage stellen, welches Maß an Publizität in jedem Einzelfall ausreichend oder angemessen ist.

29. Deshalb können meines Erachtens drei verschiedene Erfordernisse unterschieden werden. Da ist zuallererst das Erfordernis, daß Durchführungsvorschriften erlassen werden, die insoweit über eine bloße Verwaltungspraxis hinausgehen, als sie die amtliche Tätigkeit durch eine bindende Norm regeln. Als nächstes ist da das Erfordernis, daß alle ergriffenen Maßnahmen veröffentlicht werden. Schließlich besteht das Erfordernis, daß für die einzelnen einklagbare Ansprüche begründet werden. Man darf jedoch nicht meinen, daß alle drei Erfordernisse im Fall jeder einzelnen Richtlinie erfüllt sein müssen.

*Die Notwendigkeit verbindlichen innerstaatlichen Rechts*

30. Wenn gesagt wird, daß ein Mitgliedstaat sich bei der Durchführung nicht auf „eine bloße Verwaltungspraxis" berufen kann, so schließt dies sicher Fälle ein, in denen die Durchführung der Richtlinie dem Ermessen einzelner Beamter oder Behörden überlassen wird. Es macht keinen Unterschied, daß die fraglichen Behörden unmittelbar durch die Richtlinie gebunden sind und sie in der Praxis tatsächlich verwirklichen (siehe Urteil in der Rechtssache 97/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1819). In jenem Fall wurde den Niederlanden vorgeworfen, die Qualitätsrichtlinie nicht durchgeführt zu haben. Der Gerichtshof räumte ein, daß die Niederlande die Überwachung der Wasserqualität an regionale oder örtliche Behörden delegieren konnten; dies entband sie jedoch nicht von „der Verpflichtung, die Richtlinienbestimmungen in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen" (Randnr. 12 des Urteils).

31. Obwohl im Urteil in der Rechtssache 97/81 ausgeführt wurde, daß *innerstaatliches* Recht erforderlich sei, hat der Gerichtshof folgendes ausgeführt:

„Die niederländische Regierung hat keinerlei Angaben beigebracht, die den Schluß zuließen, daß tatsächlich verbindliche Vorschriften, *sei es von den staatlichen Stellen, sei es von den regionalen oder örtlichen Stellen*, erlassen worden wären, um ... die ... anwendbaren Werte ... festzulegen ..." (Randnr. 13, Hervorhebung von mir).

„Innerstaatlich" bedeutet hier also in erster Linie vom durchführenden Staat erlassene Vorschriften, im Gegensatz zu Gemeinschaftsrechtsnormen. Deshalb ist es nicht erforderlich, daß die Durchführungsvorschriften in jedem Fall von der Zentralregierung des Mitgliedstaats anstelle der für den Erlaß solcher Vorschriften zuständigen örtlichen oder regionalen Behörden erlassen werden (vgl. in ähnlichem Sinne die Urteile vom 14. Januar 1988 in den Rechtssachen 227/85 bis 230/85, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 1, Randnr. 9, und das oben in Nr. 28 zitierte Urteil in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland, Randnr. 71). Zum anderen ist im vorliegenden Fall jedoch klar, daß die Durchführungsvorschriften nicht nur in Einzelentscheidungen jeder für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörde bestehen können. Es müssen Vorschriften erlassen werden, die gewährleisten, daß die relevanten Entscheidungen von den verschiedenen örtlichen Behörden einheitlich und im Einklang mit den Erfordernissen der Richtlinie getroffen werden. Diese Vorschriften müssen deshalb die für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden *binden* und von einer höheren Behörde ausgehen (z. B. von dem zuständigen Ministerium in jedem der Bundesländer).

*Das Erfordernis geeigneter Bekanntgabe*

32. Unter welchen Umständen müssen die Durchführungsvorschriften auch bekanntgegeben werden? Es ist schwierig, der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Antwort auf diese Frage zu entnehmen, da die Frage der Bekanntgabe oft unter die Frage der Begründung einklagbarer Rechte subsumiert wird. Macht eine Richtlinie die Begründung von Rechten und Pflichten einzelner erforderlich, so muß die Rechtslage natürlich für die Personen, für die diese Rechte und Pflichten begründet werden, hinreichend bestimmt und klar gemacht werden (siehe das oben in Nr. 24 zitierte Urteil in der Rechtssache 29/84, Kommission/Deutschland). Selbst bei Fehlen eines solchen Personenkreises, der direkt von der Richtlinie betroffen ist, kann jedoch der Standpunkt vertreten werden, daß eine breitere Öffentlichkeit zumindest die Möglichkeit haben sollte, zu prüfen, ob das Gemeinschaftsrecht korrekt umgesetzt wurde. Somit sollte, selbst wenn die von einem Mitgliedstaat unterlassene Umsetzung keinem besonderen Personenkreis Rechte vorenthält, die ihm durch das nationale Recht gewährt werden mußten, diese Unterlassung doch etwas sein, wovon jeder Bürger zumindest Kenntnis zu nehmen berechtigt sein sollte, so daß er sich z. B. bei seinen eigenen nationalen Behörden (oder auch bei der Kommission) beschweren kann (vgl. die in Nr. 28 zitierten Ausführungen von Generalanwalt Van Gerven in Nr. 7 seiner Schlußanträge in der Rechtssache 131/88, Kommission/Deutschland). Von einer Maßnahme, die nicht bekanntgegeben worden ist, kann auch gesagt werden, daß sie in dem Sinne zu leicht geändert werden kann, daß man sie möglicherweise abändert, ohne daß dies außerhalb der Verwaltung bemerkt wird.

*Die Begründung einklagbarer Rechte*

33. Wie ich bereits ausgeführt habe, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig, daß, wenn eine Richtlinie die Begründung von Rechten und Pflichten einzelner beabsichtigt, die sich aus der Umsetzung ergebende Rechtslage für sie hinrei-

chend bestimmt und klar gemacht werden muß: Dies schließt das bereits erörterte Erfordernis einer ausreichenden Bekanntgabe ein. Zusätzlich müssen jedoch, wenn solche Rechte begründet werden, die Begünstigten in die Lage versetzt werden, diese Rechte gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (siehe das in Nr. 24 zitierte Urteil in der Rechtssache 29/84, Kommission/Deutschland, und das zuvor in Nr. 28 zitierte Urteil in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland). Im letztgenannten Fall war es die Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz von Grundwasser gegen Verschmutzung (ABl. 1980 L 20, S. 43), die nach Auffassung des Gerichtshofes Rechte und Pflichten einzelner begründen sollte (siehe Randnr. 7 des Urteils). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Grundwasserrichtlinie die Schaffung eines detaillierten Genehmigungs- und Überwachungssystems vorsieht, das potentiell einen unbegrenzten Personenkreis betrifft, nämlich alle diejenigen, die irgendeiner Tätigkeit nachgehen, die unmittelbar oder mittelbar zur Ableitung von Schadstoffen in die Umwelt führt. Es ließe sich sagen, daß ein ähnlich weiter und offener Personenkreis von den Luftverschmutzungsrichtlinien betroffen ist [Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub, ABl. 1980, L 229, S. 30, und Richtlinie 82/884/EWG des Rates vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft, ABl. 1982, L 378, S. 15, die Generalanwalt Mischo in seinen Schlußanträgen vom 6. Februar 1991 in den Rechtssachen C-361/88, Kommission/Deutschland (Slg. 1991, I-2567, I-2585), und C-59/89, Kommission/Deutschland (Slg. 1991, I-2607, I-2625), siehe insbesondere Nr. 18, erörtert hat]. Weiterhin ist zu bemerken, daß diese Personen im Hinblick auf die in jenen Rechtssachen erörterten Maßnahmen nicht „Dritte" sind, denn ihre Tätigkeiten sind der unmittelbare Gegenstand der Kontrollsysteme, deren Einrichtung verlangt wurde.

34. Im Gegensatz zu den Grundwasser- und Luftverschmutzungsrichtlinien schreiben die im vorliegenden Verfahren betroffenen Richtlinien die Begründung von Rechten und Pflichten nur für einen begrenzten Personenkreis vor, nämlich für die begrenzte Anzahl von Behörden, die Oberflächenwasser entnehmen, um die Öffentlichkeit mit Trinkwasser zu versorgen. Die Richtlinien implizieren insbesondere, daß diese Personen verpflichtet werden müssen, kein Wasser zu liefern, wenn die Quelle unter die gemäß den Richtlinien festgesetzten Standards absinkt. Daraus folgt, daß die Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Erteilung der Wassererlaubnisse so ausgestaltet werden müssen, daß diese Personen, wenn sie selbst nicht Verwaltungsorgane sind, ihre Rechte und Pflichten geltend machen und erforderlichenfalls von den nationalen Gerichten klären lassen können. Meines Erachtens geht die Kommission jedoch vielleicht zu weit, wenn sie vorschlägt, daß die nationalen Vorschriften so beschaffen sein müssen, daß sie Dritten das Recht verleihen, die unangemessene Befolgung oder Durchführung anzufechten. Zwar haben größere öffentliche Kreise ebenso wie Ökologen und Umweltinteressengruppen ein allgemeines Interesse an der Qualität des Wassers und auch an der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Daraus folgt jedoch nicht automatisch, daß ihnen vor den nationalen Gerichten einklagbare Rechte verliehen werden müßten.

35. Wie ich bereits ausgeführt habe, sollte vielleicht, selbst wenn keine derartigen einklagbaren Rechte begründet werden müssen, dem durchführenden Staat gleichwohl die Verpflichtung auferlegt werden, die von ihm ergriffenen Maßnahmen öffentlich bekanntzugeben, so daß der betroffene Bürger alle nach nationalem Recht bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das Untätigbleiben der Verwaltung in Anspruch nehmen kann. Es läßt sich der Standpunkt vertreten, daß, wenn es um die Qualität der Umwelt geht, besonders zwingende Gründe für die Forderung nach vollständiger Veröffentlichung der Durchführungsvorschriften bestehen; auch ist darauf hinzuweisen, daß der Rat kürzlich eine Richtlinie erlassen hat, die einen Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt begründet (Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990, ABl. L 158, S. 56). Von den von der Bundesregierung angeführten Maßnahmen sind einige, aber nicht alle, in Amts- oder Ministerialblättern veröffentlicht.

36. In der vorliegenden Rechtssache wird es letztlich nicht nötig sein, zu entscheiden, ob ein Erfordernis der Begründung einklagbarer Rechte Dritter oder auch nur ein Publizitätserfordernis besteht. Eine Prüfung der ergriffenen Maßnahmen wird zeigen, daß selbst das Mindesterfordernis „verbindlichen innerstaatlichen Rechts" (siehe oben Nr. 30) nicht erfüllt ist.

*Die Durchführungsvorschriften*

37. Wie die Bundesregierung ausführt, enthalten die §§ 2 und 7 WHG ein allgemeines Verbot der unbefugten Benutzung von Wasser. Vor Ablauf der Frist für die Durchführung der Qualitätsrichtlinie wurde die Wasserqualität in der Bundesrepublik durch den Verwaltungsakt der Erteilung von Erlaubnissen im Rahmen des WHG kontrolliert. Wenn die Bundesregierung somit tatsächlich dartun könnte, daß in jedem Bundesland eine zentrale Ministerialbehörde jeder für die Erteilung von Wassererlaubnissen zuständigen örtlichen Behörde bindende Verwaltungsanweisungen erteilt hat, so wäre dies wenigstens ein Schritt in die Richtung eines Beweises der korrekten Durchführung der Richtlinien. Die Anweisungen müßten Vorschriften sein, die nach deutschem Verwaltungsrecht bindende Wirkung haben, und müßten das Erfordernis enthalten, daß zweckdienliche Änderungen für alle relevanten Erlaubnisse vorgenommen würden. Auch müßte jede Vorschrift der Kommission gemäß Artikel 13 der Probenahmerichtlinie und Artikel 10 der Qualitätsrichtlinie bekanntgegeben werden.

38. Mangels detaillierter gesetzlicher Vorschriften, durch die die Erfordernisse der Richtlinie in nationales Recht übernommen werden, wäre dies meines Erachtens das Mindesterfordernis einer korrekten Durchführung. Wenn die Bundesregierung nicht im Besitz einer solchen vollständigen Dokumentation war, ist in der Tat schwer verständlich, wie sie selbst davon überzeugt sein konnte, daß die korrekte Durchführung in allen Bundesländern stattgefunden hatte.

39. Im vorliegenden Verfahren hat die Beklagte verschiedene Beispiele für die ihrer

Meinung nach angemessene Durchführung von Artikel 3 der Qualitätsrichtlinie angeführt. Im Fall *Bayerns* ist ein Wasserrechtsbescheid des Landratsamts Hof vom 24. Juli 1981 vorgelegt worden (Anlage B1 zur Gegenerwiderung), und aus der Antwort der Bundesregierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission geht hervor, daß ähnliche Bescheide von anderen zuständigen örtlichen Behörden in Bayern erlassen wurden (Anlage II zur Mitteilung vom 26. Januar 1989). Durch den Bescheid wird der Wortlaut einer Erlaubnis geändert, die die Entnahme von Wasser aus dem Steinbach und dem Goldbach gestattete, indem unter anderem Werte festgelegt wurden, die dem für Wasser der Kategorie A2 im Anhang II der Qualitätsrichtlinie festgesetzten Minimum entsprechen. In der Begründung des Bescheides wird auf ein Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren vom 30. Dezember 1977 hingewiesen, in dem das Landratsamt angewiesen wurde, die sich aus der Qualitätsrichtlinie ergebenden Konsequenzen zu ziehen. Dieses Schreiben ist nicht vorgelegt worden. Die Beklagte hat jedoch eine Bekanntmachung desselben Ministeriums vom 12. Juli 1977 vorgelegt, die aber lediglich die örtlichen Behörden auf die Qualitätsrichtlinie aufmerksam macht und sie um bestimmte Mitteilungen ersucht und gesonderte Hinweise ankündigt (siehe Anlage B3 zur Gegenerwiderung).

40. Diese Schriftstücke — insbesondere der Wasserrechtsbescheid des Landratsamts Hof und die öffentliche Bekanntmachung des Bayerischen Ministeriums — können meines Erachtens nicht als ausreichende Beweise für eine korrekte Durchführung angesehen werden. Der erstere bindet zwar die Wasserbehörde, an die er gerichtet ist, und ist für sich allein angemessen, stellt jedoch nicht mehr als eine isolierte Verwaltungsentscheidung dar. Ebensowenig kann es außerdem ausreichen, örtliche Behörden lediglich auf die Existenz einer Richtlinie aufmerksam zu machen oder sie allgemein anzuweisen, die notwendigen Konsequenzen daraus zu ziehen. In beiden Fällen fehlt es an verbindlichem innerstaatlichem Recht (siehe das in Nr. 30 genannte Urteil in der Rechtssache 97/81, Kommission/Niederlande).

41. Im Fall von *Rheinland-Pfalz* hat die Beklagte einen Bescheid der Bezirksregierung Trier vom 15. November 1988 vorgelegt (Anlage B4 zur Gegenerwiderung), der offenbar einer von einer Reihe ähnlicher Bescheide für dieses Land ist (siehe Anlage V zur Mitteilung der Bundesregierung vom 26. Januar 1989). Der Bescheid versieht eine Erlaubnis gemäß § 5 Absatz 1 WHG mit nachträglichen Bedingungen, indem er für Wasser der Kategorie A2 entsprechende Parameterwerte festlegt und die Häufigkeit der Probenahmen gemäß der Probenahmerichtlinie vorschreibt. Auch dieser Bescheid ist bestenfalls korrekte Verwaltungspraxis. Zwar nimmt der Trierer Bescheid auch auf Verwaltungsvorschriften zur Anwendung der Richtlinien in Form von Runderlassen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 20. Oktober 1977 und 23. Juni 1981 Bezug. Diese wurden jedoch nicht vorgelegt, so daß ihre Geeignetheit als Durchführungsmaßnahmen nicht geprüft werden kann, und die Beklagte hat in ihrer Gegenerwiderung (in der das Vorgehen in Rheinland-Pfalz ausdrücklich von dem in Bayern unterschieden wurde, wo Ministerialvorschriften im entsprechenden Amtsblatt veröffentlicht wurden) nicht versucht, sich auf derartige Vorschriften zu berufen. Meines Erachtens fehlt es deshalb auch hier an „verbindlichem innerstaatlichem Recht". Auch ist zu bemerken, daß alle Bescheide in

Rheinland-Pfalz — außer einem — nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist erlassen wurden. Die Bundesregierung hat nicht auf frühere Entscheidungen gleichen Inhalts hingewiesen, so daß die Annahme schwer fällt, daß die Entscheidungen auf bindende ministerielle Anweisungen aus den Jahren 1977 und 1981 erlassen wurden.

42. Die Kommission ist in der mündlichen Verhandlung auf eine Reihe von Einzelpunkten betreffend den Bescheid der Bezirksregierung Trier eingegangen. Sie hat zunächst eingewandt, daß nur ein Wert für jeden Parameter festgelegt worden sei, während die Richtlinie zwei Werte enthalte: einen zwingenden Wert (der in der Spalte „I" in Anhang II aufgeführt ist) und einen Leitwert (der in der Spalte „G" aufgeführt ist). Meiner Meinung nach verlangt Artikel 3 der Richtlinie jedoch nicht, daß zwei verschiedene Werte festgelegt werden. Die beiden Spalten sind vielmehr dahin zu verstehen, daß sie die Spannweite angeben, innerhalb deren ein bestimmter Wert für jeden Parameter festzulegen ist (wobei der „I"-Wert das Minimum, der „G"-Wert das realistische Maximum angibt). Weiter hat die Kommission geltend gemacht, daß einige der angegebenen Werte für Wasser der Kategorie A1, andere jedoch, wie z. B. der Wert für Eisen, nur für Wasser der Kategorie A2 geeignet seien. Dagegen wäre natürlich nichts einzuwenden, wenn man davon ausginge, daß das Wasser unter die Kategorie A2 fällt und daß ein entsprechendes Aufbereitungsverfahren angewandt wird. In Anhang V zu der Mitteilung der Bundesregierung vom 26. Januar 1989 wird das fragliche Wasser jedoch als Wasser der Kategorie A1 bezeichnet. Die Kommission hat außerdem darauf hingewiesen, daß im Fall eines Parameters (Magnesium) ein A3-Wert festgelegt worden sei. In der mündlichen Verhandlung hat die Bundesregierung keinen Versuch gemacht, diese offensichtlichen Unregelmäßigkeiten zu erklären. Somit erheben sich selbst auf der Ebene der Verwaltungspraxis Zweifel an der korrekten Durchführung der Richtlinie in Rheinland-Pfalz.

43. Im Fall *Schleswig-Holsteins* hat die Beklagte in Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission zwei Schreiben des Ministers für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein an die Wasserbehörden Lübeck und Kreis Stormarn vom 14. Dezember 1988 und 5. Januar 1989 (Anlage VI zur Mitteilung der Bundesregierung vom 26. Januar 1989) vorgelegt. Diese enthalten offenkundig bindende Anweisungen, von diesen Behörden erteilte Wassererlaubnisse in geeigneter Weise zu ändern. Beide Schreiben sind nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist verfaßt worden und können deshalb nicht als Beweis für die vollständige und rechtzeitige Durchführung des Artikels 3 der Qualitätsrichtlinie angesehen werden, selbst wenn sie sofort von den Behörden, an die sie gerichtet waren, in die Praxis umgesetzt worden wären. Die Bundesregierung hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß Ende 1989 ein entsprechender Erlaubnisbescheid von der Wasserbehörde des Kreises Stormarn erlassen worden sei; weiter hat sie vorgetragen, daß der Quelle in

Lübeck tatsächlich kein Trinkwasser entnommen werde.

44. Nach dem Vorbringen der Bundesregierung gibt es in *Hessen*, im *Saarland*, in *Berlin*, *Bremen* und *Hamburg* keine Entnahme von Oberflächenwasser zur Trinkwassergewinnung. Sie hat andererseits nicht bestritten, daß die Richtlinien auf Wasser anwendbar sind, das in *Baden-Württemberg*, *Niedersachsen* und *Nordrhein-Westfalen* entnommen wird, hat jedoch keinen Beweis für Vorschriften vorgelegt, die in diesen Ländern zur Festlegung von Werten gemäß Artikel 3 der Qualitätsrichtlinie erlassen worden sind. Was Niedersachsen betrifft, war der einzige vorgelegte Beweis ein Schriftstück, das ihrer Antwort auf die mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission beigefügt war (Anlage III zur Mitteilung vom 26. Januar 1989). Die Herkunft oder die Natur dieses Schriftstücks war nicht klar; es scheint jedoch ohnehin nur die Häufigkeit der Probenahmen und Analysen zu betreffen. Im Fall Nordrhein-Westfalens gab es eine Bekanntgabe des Regierungspräsidenten von Detmold vom 17. Oktober 1989, daß das Wasser der Aabach-Talsperre in die Kategorie A1 eingestuft sei (Anlage B2 zur Gegenerwiderung). Zwar hat die Bundesregierung in ihrer Gegenerwiderung noch auf andere in Nordrhein-Westfalen erlassene Vorschriften einschließlich veröffentlichter Ministerialrundschreiben und späterer Bescheide örtlicher Regierungspräsidenten Bezug genommen. Diese wurden dem Gerichtshof jedoch nicht vorgelegt, weshalb es auch hier unmöglich ist, ihre Geeignetheit zu prüfen. In der mündlichen Verhandlung hat die Bundesregierung ausgeführt, daß die Durchführung in Baden-Württemberg und Niedersachsen in genau der gleichen Weise erfolgt sei wie in Bayern; aber auch hier sind keine weiteren Beweismittel vorgelegt worden.

45. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß nach den dem Gerichtshof vorliegenden Beweisen festgestellt werden muß, daß die Durchführung des Artikels 3 der Qualitätsrichtlinie verspätet und unvollständig erfolgt ist. Meines Erachtens greift der zweite Klagegrund der Kommission deshalb durch.

46. Hat ein Mitgliedstaat es unterlassen, die anwendbaren Werte nach Artikel 3 festzulegen, so wird er natürlich nicht in der Lage sein, sicherzustellen, daß das Wasser den festgelegten Werten entspricht, und er wird damit auch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 verstoßen. Darüber hinaus ist der Mechanismus, durch den die Werte nach dem Vorbringen der Bundesregierung aufrechterhalten werden, im wesentlichen derselbe wie der, durch den sie ihrem Vorbringen nach festgelegt werden, nämlich die Erteilung von Wassererlaubnissen unter entsprechenden Bedingungen. Wenn sie nicht dargetan hat, daß bindende Vorschriften bestehen, die gewährleisten, daß diese Werte festgelegt werden, wird sie ebenfalls Schwierigkeiten haben, darzutun, daß Vorschriften existieren, die sicherstellen, daß das Wasser diesen Werten entspricht.

47. In ihrer Erwiderung hat die Kommission darüber hinaus vorgetragen, daß die Bundesrepublik Überschreitungen der Grenzwerte eingeräumt habe, zumindest in Nordrhein-Westfalen (wo dies nach den Ausführungen der Beklagten teilweise auf geogenen Faktoren beruhte). In ihrer Gegenerwiderung hat die Bundesregierung erklärt, obwohl die Gewässer in Nordrhein-Westfalen durch „förmliche Bescheide" in

die Kategorie A1 eingestuft worden seien, würden die Grenzwerte der Kategorie A1 bei drei Talsperren überschritten: hinsichtlich der Färbung bei der Perlenbachtalsperre und der Dreilägerbachtalsperre und hinsichtlich des Nitratgehalts im Fall der Heilenbecketalsperre. In allen drei Fällen trage jedoch die Wasseraufbereitung diesem Umstand Rechnung, da auf alle Talsperren die für die Kategorie A2 erforderliche Aufbereitungsmethode angewandt werde.

48. Es ist nicht klar, ob damit eingeräumt wird, daß Werte in Nordrhein-Westfalen überschritten worden sind, oder ob nur dargelegt werden sollte, daß trotz des „förmlichen Bescheids", auf den die Bundesrepublik Bezug genommen hat, das Wasser der Perlenbach-, Dreilägerbach- und Heilenbeketalsperren tatsächlich unter die Kategorie A2 fällt (siehe oben Nr. 14).

49. Ich halte es jedenfalls weder für erforderlich noch für angebracht, daß der Gerichtshof zur Verletzung des Artikels 4 Absatz 1 gesondert Stellung nimmt. Soweit die beiden Pflichten nicht getrennt werden können, genügt es, die mangelnde Durchführung des Artikels 3 festzustellen. Soweit sie jedoch unterscheidbar sind, ist darauf hinzuweisen, daß der Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 weder im förmlichen Aufforderungsschreiben der Kommission vom 18. August 1987 noch in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 20. Juni 1988 erwähnt wird. Diese Schriftstücke sind es jedoch, die den Gegenstand des Verfahrens nach Artikel 169 bestimmen (siehe Urteile vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 211/81, Kommission/Dänemark, Slg. 1982, 4547, vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83, Kommission/Italien, Slg. 1984, 2793, und vom 14. Juni 1990 in der Rechtssache C-48/89, Kommission/Italien, I-2425).

c) *Mangelnde Festlegung eines Aktionsplans*

50. Nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Qualitätsrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ziele dieser Richtlinie die notwendigen Maßnahmen, um eine kontinuierliche Verbesserung der Umwelt sicherzustellen, und legen zu diesem Zweck einen systematischen Plan fest. Dieser muß einen „Zeitplan für die Sanierung von Oberflächenwasser, insbesondere von Wasser der Kategorie A3" enthalten. Dabei sollten in den folgenden zehn Jahren „wesentliche Verbesserungen" realisiert werden. Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 bestimmt, daß der Plan den wirtschaftlichen und technischen Sachzwängen Rechnung zu tragen hat. Nach Unterabsatz 3 hat die Kommission die Aktionspläne eingehend zu prüfen und dem Rat gegebenenfalls geeignete Vorschläge vorzulegen.

51. Die Kommission hat vorgetragen, sie habe von der Bundesregierung trotz ausdrücklicher Nachfrage und trotz der in Artikel 10 verankerten allgemeinen Verpflichtung zur Mitteilung von Durchführungsmaßnahmen keine Mitteilung über einen solchen Plan erhalten. Auch seien ihr keine Einzelheiten über tatsächlich erreichte Verbesserungen bekanntgegeben worden. Sie hat jedoch diesen Klagegrund auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes hinsichtlich des Bodensees zurückgenommen.

52. Die Bundesregierung hat auf diese Rüge folgendes geantwortet: Zum einen bestehe eine Verpflichtung, die Sanierung von Gewässern zu planen und durchzuführen, nur im Hinblick auf Gewässer, die nicht in die

Kategorie A1 eingestuft seien. Darüber hinaus sei eine Sanierung dort nicht erforderlich, wo Gewässer nicht den Erfordernissen der Kategorie A1 entsprächen, die Verschmutzung jedoch geogen sei, solange ein geeignetes Aufbereitungsverfahren angewandt werde. Wenn die Verschmutzung auf einem anderen Faktor beruhe, der außerhalb der Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland liege, so könne die Sanierung derartiger Gewässer bestenfalls von geringer Priorität sein. So bestehe gegenwärtig keine Notwendigkeit für die Sanierung der Gewässer in Bayern; sie seien nur vorsichtshalber in die Kategorie A3 eingestuft worden, und jede Verschlechterung wäre das Ergebnis einer Verschmutzung, die ihren Ursprung außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland hätte. Im Fall Schleswig-Holsteins habe die Verunreinigung geogene Gründe und könne durch Verwaltungsmaßnahmen nicht behoben werden. Nach Auffassung der Bundesregierung gilt dasselbe für Nordrhein-Westfalen, obwohl dort die notwendigen Untersuchungen zur Ermittlung der Quelle der Verschmutzung erst nach Erhebung der vorliegenden Klage abgeschlossen wurden und tatsächlich an einem Ort (der Heilenbecketalsperre) Sanierungsmaßnahmen ergriffen worden sind.

53. Soweit die Verschmutzung geogen ist, ist dies, wie die Kommission ausgeführt hat, ein Problem, das ausdrücklich in Artikel 8 der Qualitätsrichtlinie geregelt ist, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, in zahlreichen Fällen, einschließlich derjenigen, in denen Wasser eine natürliche Anreicherung aus dem Boden erfährt, von der Richtlinie abzuweichen. Artikel 8 Absatz 4 bestimmt:

„Nimmt ein Mitgliedstaat eine Abweichung vor, so teilt er der Kommission dies unverzüglich unter Angabe der Gründe und der Dauer mit."

Artikel 8 bezweckt somit nicht, alle „natürlichen" Verschmutzungen vom Geltungsbereich der Richtlinie a priori auszunehmen. In einigen der in Artikel 8 genannten Fälle (z. B. Überschwemmungen oder Naturkatastrophen) wird die Abweichung naturgemäß zeitlich begrenzt sein. Im Fall von Anreicherungen aus dem Boden kann die Abweichung je nach der Art des Problems entweder zeitlich begrenzt oder ständig sein. In beiden Fällen ist jedoch klar, daß die Kommission unterrichtet werden muß, so daß sie zum Beispiel eine Stellungnahme zu dem zulässigen Zeitraum abgeben kann. Tatsächlich hat die Beklagte aber zu keinem Zeitpunkt irgendeine Mitteilung nach dieser Vorschrift gemacht. Deshalb konnte die natürliche Anreicherung meines Erachtens kein Grund für die Weigerung sein, auch nur zu erwägen, ob eine besondere Wasserquelle im Rahmen eines Zehnjahresprogramms saniert werden mußte.

54. Desgleichen erstrecken sich die Verpflichtungen der Richtlinie, die ohne Unterschied auf nationale und grenzüberschreitende Gewässer anwendbar ist (siehe Artikel 4 Absatz 1 Satz 2), auch auf Verschmutzungen, die ihren Ursprung außerhalb des Hoheitsgebiets des durchführenden Mitgliedstaats haben. Auch hier muß ein Mitgliedstaat zumindest bereit sein, zu erwägen, welche Maßnahmen in einem Zehnjahreszeitraum ergriffen werden könnten.

55. Es trifft zu, daß es sich bei dem in Artikel 4 Absatz 2 bezeichneten Plan um einen solchen handeln wird, der Prioritäten setzt und den wirtschaftlichen und technischen

Sachzwängen Rechnung trägt. Das am stärksten verschmutzte Wasser muß als erstes behandelt werden, und die erste Priorität muß unzweifelhaft Verschmutzungsquellen eingeräumt werden, die am leichtesten unter Kontrolle gebracht werden können. Was vertretbar ist und welche Verbesserungen vernünftigerweise von einem Mitgliedstaat innerhalb eines Zehnjahreszeitraums erwartet werden können, sind Fragen, die nur zufriedenstellend beantwortet werden könnten, wenn der Mitgliedstaat tatsächlich einen systematischen Aktionsplan vorbereiten würde, der dann von der Kommission geprüft werden könnte. Es liegt kein Anhaltspunkt dafür vor, daß ein solcher systematischer Plan jemals festgelegt wurde, geschweige denn, daß er der Kommission zur Prüfung vorgelegt wurde. Die Bundesregierung hat auf einen Plan für die Donau verwiesen, der von der baden-württembergischen Regierung ausgearbeitet wurde und den Zeitraum bis Ende 1980 betraf. Dies hätte bestenfalls die Grundlage für ein Element eines systematischen Plans für die Bundesrepublik Deutschland bilden können. Offenbar wurde dieser Plan der Kommission erst im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren bekanntgegeben.

56. Darüber hinaus hat die Bundesregierung meines Erachtens auch nicht dargetan, daß die Gewässer in ihrem Hoheitsgebiet bereits von so hoher Qualität sind, daß die „kontinuierlichen" und „wesentlichen" Verbesserungen, von denen Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 spricht, nicht realisiert werden können. Zwar ist es ihr in ihrer Gegenerwiderung gelungen, auf einige Verbesserungsmaßnahmen hinzuweisen, die in den Fällen der Donau und des Bodensees erreicht worden sind. Tatsache bleibt jedoch, daß mangels eines systematischen Plans nicht gesagt werden kann, welche Verbesserungen vernünftigerweise nach Artikel 4 Absatz 2 erwartet werden konnten, denn die entsprechenden Verpflichtungen sind auf das Vorliegen eines Plans und eines Dialogs mit der Kommission gegründet. Meines Erachtens bedeutet schon der Umstand, daß ein solcher Plan weder festgelegt noch der Kommission zur Prüfung vorgelegt wurde, einen klaren Verstoß gegen die in Artikel 4 Absatz 2 festgelegten Verpflichtungen.

d) *Mangelnde Übermittlung von Angaben über die Probenahmen*

57. Artikel 6 Absatz 1 der Probenahmerichtlinie bestimmt:

„Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten legen die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen in bezug auf die einzelnen Parameter für jede Schöpfstelle fest."

Anhang II legt die jährliche Mindesthäufigkeit in bezug auf die einzelnen Parameter fest, die gemäß Artikel 7 in bestimmten Fällen herabgesetzt werden kann. Artikel 8 Absatz 1 lautet:

„Zur Anwendung der vorliegenden Richtlinie übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission auf Anfrage alle einschlägigen Angaben in bezug auf

— die angewandten Analysemethoden;

— die Häufigkeit der Analysen."

Nach Artikel 8 Absatz 2 erstellt die Kommission anhand der gemäß Artikel 8 Absatz 1 gesammelten Angaben in regelmäßigen Zeitabständen einen zusammenfassenden Bericht.

58. Mit Schreiben vom 23. Januar 1987 teilte die Kommission der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik mit, daß sie gerade die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten prüfe, und stellte unter anderem folgende Fragen:

— Welche Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen sind in der Bundesrepublik für die einzelnen Schöpfstellen gemäß Artikel 6 festgelegt worden?

— Ist von der in Artikel 7 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen herabzusetzen?

Die Kommission trägt vor, diese Angaben hätten nicht die erforderlichen Einzelheiten enthalten; soweit sie gemacht worden seien, seien sie unzureichend, da die Anzahl der von jeder Schöpfstelle aus versorgten Einwohner nicht angegeben worden sei.

59. Tatsächlich hat die Bundesregierung erst in ihrer Mitteilung vom 26. Januar 1989 (mit der sie verspätet auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission vom 20. Juni 1988 antwortete) einen Versuch gemacht, auf diese Fragen zu antworten. Die einzige konkrete Angabe bestand in einer Tabelle, die dieser Mitteilung als Anlage III beigefügt war und die die Häufigkeit für alle Schöpfstellen in Niedersachsen angab. In anderen Fällen wurde lediglich mitgeteilt, daß die Probenahme im Einklang mit Anhang II der Probenahmerichtlinie erfolge (Anlagen II, V und VI zu der Mitteilung). Da die in Anhang II vorgeschriebene Mindesthäufigkeit von der Anzahl der versorgten Einwohner abhängt, waren die letztgenannten Angaben überhaupt nicht verwendbar (zumindest insoweit hat sich die Kommission zu Recht über das Fehlen von Zahlenmaterial über die Einwohner beklagt). Darüber hinaus hat die Beklagte in ihrer Gegenerwiderung ausgeführt, in der Düsseldorfer Region sei die Häufigkeit gemäß Artikel 7 der Probenahmerichtlinie herabgesetzt worden. Diese Angabe ist der Kommission anscheinend nicht übermittelt worden, als diese gemäß Artikel 8 Absatz 1 ausdrücklich danach gefragt hat.

60. Zwar stellte die Kommission in ihrem ursprünglichen Ersuchen keine Fragen nach Bevölkerungszahlen, obwohl sie meines Erachtens dazu berechtigt gewesen wäre, da diese Zahlen für die Anwendung der Richtlinie erheblich sind. Ebenso hatte die Kommission entgegen ihrem Vorbringen in der Klageschrift, wonach sie ausdrücklich Auskünfte über die *Methoden* sowie die *Häufigkeit* der Analysen erbeten hatte, tatsächlich nur nach den letzteren gefragt. Tatsache ist jedoch, daß die Beklagte, eventuell außer was Niedersachsen betrifft, die Angaben, um die die Kommission berechtigterweise ersucht *hatte*, nicht gemacht hat. Das Vorbringen der Bundesregierung in ihrer Klagebeantwortung, Artikel 8 Absatz 1 betreffe

nur Fälle, in denen ein „besonderer Aufklärungsbedarf" bestehe, der von der Kommission „sachlich begründet" werden müsse, ist zurückzuweisen. Dem Erfordernis, dem die Einholung dieser Angaben dient, ist das allgemeine Erfordernis, alle erheblichen Daten zu erhalten, um einen zusammenfassenden Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu erstellen. Obwohl die Bundesregierung in ihrer Gegenerwiderung mitgeteilt hat, daß sie bereit sei, die Angaben zu machen, bleibt die Tatsache bestehen, daß sie dies zur Zeit der Klageerhebung nicht getan hatte und dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 der Probenahmerichtlinie verstoßen hat.

## Ergebnis

61. Meines Erachtens hat die Kommission somit den Beweis für einen Verstoß gegen folgende Verpflichtungen erbracht:

— die sich aus Artikel 3 der Qualitätsrichtlinie ergebende Pflicht, anwendbare Werte für die Wasserqualität festzulegen;

— die sich aus Artikel 4 Absatz 2 der Qualitätsrichtlinie ergebende Pflicht, einen Plan für die Sanierung von Wasser festzulegen und der Kommission zur Prüfung vorzulegen;

— die Pflicht, der Kommission auf Anfrage gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Probenahmerichtlinie Angaben zu übermitteln.

62. Die Kommission hat nach meiner Ansicht keinen Verstoß gegen Artikel 2 der Qualitätsrichtlinie dargetan, da dieser Artikel meines Erachtens keine eigenständige Verpflichtung der von der Kommission behaupteten Art enthält. Weiterhin halte ich es aus den in Nr. 49 angegebenen Gründen nicht für angebracht, daß der Gerichtshof zu Artikel 4 Absatz 1 eine gesonderte Feststellung trifft. Die Kommission ist jedoch mit ihrer Klage im wesentlichen durchgedrungen.

63. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor,

1) festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht die erforderlichen Maßnahmen nach

   a) Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 und

   b) Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 79/869/EWG des Rates vom 9. Oktober 1979

   ergriffen hat;

2) die Klage im übrigen abzuweisen;

3) der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.