SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 14. Dezember 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Bei der Rechtssache, zu der ich heute Stellung nehme, handelt es sich um ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen das Königreich Belgien (im folgenden: die Beklagte). Es geht um die unzureichende Umsetzung der Richtlinie 80/778/EWG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [1].

2. Die Kommission hat Klage erhoben mit dem Antrag auf Feststellung, die Beklagte habe gegen ihre Vertragspflichten verstoßen, indem sie nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um den Vorschriften der Richtlinie 80/778 zu genügen, insbesondere deren Artikel 1, 2, 9, 18, 19 und 20. Die Richtlinie war ursprünglich durch den Koninklijk Besluit vom 27. April 1984 [2] in innerstaatliches Recht umgesetzt worden. Die Vertragsverletzungsklage war auf die Fehlerhaftigkeit dieses gesetzgeberischen Aktes gestützt. Im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof wurde der Koninklijk Besluit vom Conseil d'État aufgehoben.

3. Nach der belgischen Verfassungsstruktur fällt die Materie inzwischen in den Zuständigkeitsbereich der Regionen. Unter Bezugnahme auf ein Schreiben der Beklagten vom 24. November 1989, in dem die Umsetzung der Richtlinie 80/778 durch die Regionen Flandern, Brüssel und Wallonien mitgeteilt wurde, hat die Kommission teilweise Klageverzicht erklärt. Sie hält ihr Klagebegehren insofern aufrecht, soweit sich der Klageantrag auf folgende Verstöße erstreckt:

— Der Umsetzungsakt der Region Brüssel sei insofern vertragswidrig, als das von Privatpersonen geschöpfte Wasser zum Gebrauch im Haushalt vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen sei;

— der Umsetzungsakt der Region Wallonien leide an den gleichen Mängeln wie der ehemals gültige Koninklijk Besluit vom 27. April 1984;

— die Wasserversorgung von Verviers — soweit sie aus dem Stausee La Gileppe gespeist werde — entspreche wegen eines zu hohen Bleigehalts nicht den Parametern der Richtlinie und ein Ausnahmeantrag sei weder rechtzeitig noch in der richtigen Form gestellt.

4. Hinsichtlich der Einzelheiten des Sachverhalts und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Sachver-

* Originalsprache: Deutsch.

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

2 — *Belgisch Staatsblad* vom 6. 7. 1984, S. 9860.

halt ist nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung dies erfordert.

B — Stellungnahme

I — *Zulässigkeit*

5. Nach gefestigter Rechtsprechung wird der Klagegegenstand im Vertragsverletzungsverfahren durch den Gegenstand des Vorverfahrens begrenzt. Im Vorverfahren der hier zu entscheidenden Rechtssache waren der Beklagten die verspätete Umsetzung, die nicht richtlinienkonforme Umsetzung durch den Koninklijk Besluit vom 27. April 1984 und der Komplex der unzulänglichen Wasserversorgung von Verviers vorgeworfen worden.

6. Was die Verspätung der Umsetzung betrifft, hat die Beklagte das Versäumnis ausdrücklich zugestanden. Die Verspätung ist nicht mehr im Streit.

7. Soweit die fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie durch den Koninklijk Besluit vom 27. April 1984 Streitgegenstand ist, könnte schon durch die Aufhebung des Rechtsakts durch den Conseil d'État eine Erledigung im Laufe des Verfahrens eingetreten sein. Soweit das Klagebegehren auf die Korrektheit der Umsetzung der Richtlinie abzielt, ist durch das Außerkrafttreten des Koninklijk Besluit allein dem Inhalt des Klageantrags aber nicht genügt. Solange kein wirksamer Umsetzungsakt vorhanden war, entbehrte die Klage insoweit der materiellen Grundlage für eine Prüfung. Die im Laufe des Verfahrens an die Stelle des Koninklijk Besluit vom 27. April 1984 getretenen Rechtsakte der Regionen könnten allerdings vom Klagegegenstand mit umfaßt sein. Was den Umsetzungsakt der Region Flandern betrifft, stellt sich die Frage nicht, da insofern Klageverzicht erklärt worden ist. Anders verhält es sich aber bei den Rechtsetzungsakten der Regionen Brüssel und Wallonien, da für diese die Vorwürfe der unkorrekten Umsetzung teilweise aufrechterhalten worden sind.

8. Angesichts des Umstandes, daß der Streitgegenstand soweit derselbe geblieben ist, als es abstrakt um die Umsetzung der Richtlinie 80/778 geht, ist die inhaltliche Änderung des Prüfungsgegenstands für zulässig zu erachten, dafür sprechen auch Gründe der Prozeßökonomie. Denn wäre die gegenwärtig anhängige Klage teilweise unzulässig, müßte die Kommission zur Festsetzung der Unkorrektheiten der inzwischen gültigen Umsetzungsakte ein erneutes Verfahren anstrengen.

II — *Begründetheit*

1. *Der Umsetzungsrechtsakt durch die Region Brüssel*

9. Der Vorwurf an die Beklagte geht dahin, daß das von Privatpersonen geschöpfte Wasser zum Gebrauch in ihren Haushalten nicht von der Regelung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, so wie sie die Richtlinie vorschreibt, hätte ausgenommen werden dürfen.

10. Richtig ist, daß in der Richtlinie 80/778 sowohl in der Überschrift als auch in den Begründungserwägungen (erste Begründungserwägung) abstrakt von „Wasser für den menschlichen Gebrauch" die Rede ist. In dieser Allgemeinheit fällt freilich jegliches, von Menschen in welcher Weise auch immer gebrauchtes Wasser unter den Anwendungsbereich der Richtlinie. Ebenso allgemein gehalten ist Artikel 1 der Richtlinie 80/778, der lautet: „Diese Richtlinie betrifft die Anforderungen, denen die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch entsprechen muß."

11. Allerdings ist schon in den Begründungserwägungen sowie in Artikel 4 der Richtlinie von vornherein eine Einschränkung des Anwendungsbereichs gemacht. Natürliche Mineralwasser, Heilwasser und bestimmte, in der Nahrungsmittelindustrie verwendete Wasser sind von der Richtlinie ausgenommen. Dagegen ist Artikel 2 der Richtlinie mehrdeutig. Er lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie ist unter Wasser für den menschlichen Gebrauch alles Wasser zu verstehen, das ungeachtet seiner Herkunft, sei es im ursprünglichen Zustand oder nach Aufbereitung, für diesen Zweck verwandt wird;

— dabei kann es sich um Wasser handeln, das zum Gebrauch geliefert wird, oder

— um Wasser, das

  — in einem Lebensmittelbetrieb zu Zwecken der Herstellung, der Behandlung, der Konservierung oder des Inverkehrbringens von für den menschlichen Gebrauch bestimmten Erzeugnissen oder Substanzen verwendet wird und

  — die Genußtauglichkeit des Enderzeugnisses beeinflußt."

12. Die Unterscheidung zwischen dem ersten und zweiten Gedankenstrich kann bedeuten, daß es sich bei der Vorschrift um eine abschließende Aufzählung der Alternativen handelt, wobei das von Privatpersonen für den Haushalt geschöpfte Wasser unter keine der beiden Kategorien fällt. Weder wird es zum Gebrauch geliefert, noch wird es für Erzeugnisse im Sinne der Vorschrift verwendet, deren Genußtauglichkeit davon beeinflußt wird. Denkbar wäre jedoch auch, die beiden Alternativen des Artikels 2 der Richtlinie als nicht abschließende Aufzählung zu betrachten, so daß die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Regelung allein durch die Auslegung des Artikels 2 nicht beurteilt werden kann.

13. Ebensowenig kann aus Artikel 12, der die Rechtsgrundlage für die Kontrollen abgibt, geschlossen werden, ob das für Privathaushalte geschöpfte Wasser in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt oder nicht. Artikel 12 Absatz 4 nimmt jedoch den Anhang II der Richtlinie ausdrücklich in bezug, der im übrigen auch ohne diese Referenz Teil der Richtlinie ist.

14. Tabelle B des Anhangs II enthält Zahlen über die Mindesthäufigkeit der Standardanalysen. Dabei ist auffällig, daß die Tabelle überhaupt erst bei einer Größenordnung von 100 Kubikmeter gewonnenen oder verteilten Wassers pro Tag beziehungsweise 500 betroffenen Personen beginnt. Geringere Mengen des zum Gebrauch bestimmten Wassers beziehungsweise kleinere Personengruppen werden überhaupt nicht erfaßt. Aber selbst für die Kategorie von 100 Kubikmeter bis 2 000 Kubikmeter Wasser pro Tag und 500 bis 10 000 betroffenen Personen ist nicht eine einzige der in Tabelle A des Anhangs II der Richtlinie aufge-

führten Kontrollen verpflichtend vorgeschrieben. Es wird lediglich in einer Fußnote darauf hingewiesen, daß die Kontrollhäufigkeit von den zuständigen staatlichen Behörden festzulegen sei. Erst für den Bereich ab 2 000 Kubikmeter pro Tag und 10 000 Personen sind zwölf Probenahmen pro Jahr zum Zwecke der Mindestkontrollen und drei Probenahmen zum Zwecke der laufenden Kontrolle vorgesehen.

15. Aus Anhang II der Richtlinie läßt sich daher ableiten, daß für die Wassermengen, die zu privaten Zwecken geschöpft werden, und für die davon betroffenen Personengruppen nicht nur die Kontrolldichte in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt ist, sondern überhaupt keine Kontrollen vorgesehen sind. Wenn daher die Personengruppen, die Wasser für ihren Haushalt schöpfen, sowohl tatsächlich als auch rechtlich außerhalb sämtlicher Kontrollvorschriften stehen, kann kein Vertragsverstoß darin bestehen, daß ein Mitgliedstaat daraus die Konsequenz gezogen hat und die Rechtsfolge schon in den Textteil der Umsetzungsvorschrift übernimmt.

16. Das Argument, daß irgendwie geartete Kontrollen wenn auch nicht „am Punkte der Bereitstellung für den Verbraucher" (Artikel 12) möglich seien, spricht nicht gegen die vorstehende Wertung. Selbstverständlich können die mitgliedstaatlichen Behörden wie auch immer geartete Kontrollen des Wassers aus privaten Brunnen vornehmen; bloß ist es kein Verstoß gegen die Richtlinie, wenn diese Gewinnungsart vom Anwendungsbereich des Umsetzungsrechtsakts ausgenommen wird. Denn das abstrakte Postulat der Anwendbarkeit der Richtlinienbestimmungen auch für das von Privatpersonen für den Haushalt geschöpfte Wasser würde keinerlei sanktionierbare Rechtsfolgen auslösen.

2. *Der Umsetzungsakt durch die Region Wallonien*

17. a) Soweit gegenüber dem Rechtsakt der Region Wallonien zur Umsetzung der Richtlinie 80/778 der Einwand erhoben wird, er schließe das von Privatpersonen für ihren Haushalt geschöpfte Wasser von dem Anwendungsbereich der Vorschrift aus, gilt das Entsprechende wie schon das zu dem für Brüssel gültigen Rechtsakt Ausgeführte.

18. b) Daneben wird der bereits gegen den Koninklijk Besluit vom 27. April 1984 erhobene Einwand aufrechterhalten, die in mitgliedstaatliches Recht umgesetzte Abweichungsmöglichkeit von den Vorschriften der Richtlinie nach deren Artikel 9 sei an weniger strenge Voraussetzungen geknüpft, als in der Richtlinie vorgeschrieben. Die in Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie normierte Voraussetzung für eine Abweichung, daß nämlich unter keinen Umständen toxische und mikrobiologische Faktoren von der Ausnahme betroffen sein dürfen, sei nicht in den mitgliedstaatlichen Rechtsakt übernommen worden.

19. Soweit wie die sachliche Einschränkung der Abweichungsmöglichkeiten wegen der in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie angeführten Umstände nicht in die mitgliedstaatliche Durchführungsnorm übernommen worden ist, die Abweichungen von dem materiellen Inhalt der Richtlinie daher an weniger strenge Voraussetzungen geknüpft sind, ist dem Antrag auf Feststellung einer Vertragsverletzung stattzugeben. Es muß der Ausnahmevorschrift zu entnehmen sein, daß eine Abweichung von den Parametern des Anhangs I Tabellen D und E der Richtlinie auch unter den Umständen des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie nicht zulässig ist.

3. *Die Wasserversorgung von Verviers*

20. Unstreitig enthält das Wasser für den menschlichen Gebrauch für Verviers aus dem Stausee La Gileppe, gemessen an den Werten der Richtlinie 80/778, einen zu hohen Bleigehalt. Selbst wenn die Bevölkerung inzwischen teilweise mit Wasser anderer Herkunft versorgt wird, so bleibt doch die betroffene Bevölkerungsgruppe von rund 10 000 Personen potentiell gefährdet.

21. Derzeit ist eine Wasseraufbereitungsanlage im Bau, mit deren Fertigstellung Ende 1990 gerechnet wird, so daß Anfang 1991 die gesamte Wasserversorgung von Verviers mit Wasser möglich sein wird, das den Vorschriften der Richtlinie entspricht. Der finanzielle Aufwand des Projekts beläuft sich auf rund 1 500 000 000 (1,5 Mrd) BFR. Die Ausschreibung für die Durchführung der Arbeiten wurde am 25. Oktober 1983 vorgenommen und die tatsächliche Durchführung der Arbeiten am 5. April 1984 begonnen.

22. Artikel 19 der Richtlinie 80/778 schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Qualität des Wassers für den menschlichen Gebrauch binnen fünf Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie entspricht. Da sie am 18. Juli 1980 bekanntgegeben wurde, lief die Frist am 18. Juli 1985 aus.

23. Nach Artikel 20 der Richtlinie kann, auf besonderen Antrag, eine zusätzliche Frist für die Einhaltung der Grenzwerte gewährt werden. Im Schreiben der Ständigen Vertretung Belgiens an die Kommission vom 15. November 1985 wird von einem Antrag auf eine Ausnahme gesprochen und mitgeteilt, daß die zuständigen (belgischen?) Behörden mit dessen Prüfung befaßt seien. Mit Schreiben vom 25. Februar 1988 der Ständigen Vertretung Belgiens wurde erstmalig bei der Kommission ein Antrag auf Fristverlängerung gestellt, der im Schreiben vom 17. Januar 1989 des Staatssekretärs für Umwelt und soziale Entwicklung wiederholt wurde und in dem in der mündlichen Verhandlung zu den Prozeßakten gereichten Schreiben vom 1. März 1989 ausführlich begründet wurde.

24. Es ist nun zu beurteilen, ob ein Vertragsverstoß darin zu sehen ist, daß die Wasserversorgung für Verviers, jedenfalls teilweise, nicht innerhalb der in Artikel 19 der Richtlinie vorgeschriebenen Frist den Anforderungen der Richtlinie genügt, oder ob ein Antrag im Sinne des Artikels 20 der Richtlinie gestellt worden ist mit der Rechtsfolge, daß die Frist verlängert worden ist.

25. a) Dafür ist zunächst zu klären, ob der Antrag nach Artikel 20 jederzeit gestellt werden kann. Nach Inhalt und Stellung hat Artikel 20 den Charakter einer Übergangsregelung. Artikel 18 stellt eine Zweijahresfrist auf, binnen deren die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen müssen, um der Richtlinie und ihren Anhängen nachzukommen. Artikel 19 enthält demgegenüber eine Ergebnispflicht. Innerhalb von fünf Jahren müssen außer der rechtlichen Umsetzung auch tatsächlich die Richtlinienwerte erreicht sein. Nur in außergewöhnlichen Fällen kann auf besonderen Antrag bei der Kommission eine zusätzliche Frist gewährt werden. Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen dafür, daß der Antrag in-

nerhalb der Frist des Artikels 19 zu stellen ist, wenn nämlich absehbar ist, daß die Frist nicht eingehalten werden kann. Im Urteil in der Rechtssache 228/87[3] hat der Gerichtshof in einem obiter dictum sogar ausgeführt, der Antrag nach Artikel 20 sei innerhalb der Zweijahresfrist des Artikels 18 zu stellen.

26. Die Tatsache, daß Abweichungen von der Richtlinie auch nach den Artikeln 9 und 10 möglich sind, spricht für den Übergangscharakter des Artikels 20. Folgt man der Ansicht, daß der Antrag nach Artikel 20 innerhalb der Fristen der Artikel 18 und 19 gestellt werden muß, ist es gleichgültig, ob man die Zweijahresfrist des Artikels 18 oder die Fünfjahresfrist des Artikels 19 für ausschlaggebend hält, da der Antrag im Februar 1988 in jedem Fall zu spät gestellt war. Selbst die Ankündigung eines solchen Antrags im November 1985 lag schon nach dem Fristablauf des Artikels 19 der Richtlinie. Meines Erachtens ist daher der Antrag nicht rechtzeitig gestellt und die Frist nicht wirksam verlängert worden.

27. b) Wollte man unter Außerachtlassung des formalen Arguments und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Probleme bei der Wasserversorgung von Verviers auch der Kommission bekannt waren und die Arbeiten, die einen erheblichen Umfang und Kostenaufwand bedeuteten, innerhalb der Frist des Artikels 19 begonnen wurden, die Antragstellung als rechtzeitig betrachten, so bleibt zu prüfen, ob der Antrag auch den Anforderungen des Artikels 20 Absatz 2 der Richtlinie genügt. Danach muß ein Antrag enthalten

— eine Darlegung der aufgetretenen Schwierigkeiten;

— einen Aktionsplan;

— einen Zeitplan zur Verbesserung der Qualität des Wassers.

28. Die *Schwierigkeiten* brauchten im vorliegenden Fall nicht bis in alle Einzelheiten dargelegt zu werden, da der überhöhte Bleigehalt des Wassers in Verviers bekannt war und Gegenstand eines regen Schriftwechsels zwischen den Parteien war.

29. Der *Aktionsplan* bestand in der Verwirklichung eines bedeutenden Projekts, der Errichtung einer Wasseraufbereitungsanlage.

30. Auch war der *Zeitplan* insofern von vornherein determiniert, als zu keinem Zeitpunkt mit der Fertigstellung des Projekts vor Ende 1990 gerechnet wurde. Die Beklagte hat im übrigen im Schreiben vom 1. März 1989, das in der mündlichen Verhandlung übergeben wurde, einen detaillierten Zeitplan überreicht, welche Mittel in welchem Haushaltsjahr zur Realisierung der Arbeiten zur Verfügung stünden und eingesetzt würden.

31. In Anbetracht der Tatsache, daß das durchzuführende Projekt seit Anfang der achtziger Jahre bekannt war und auch tatsächlich in Angriff genommen wurde, wobei erhebliche Summen bereitgestellt werden mußten, genügt der gestellte Antrag meines Erachtens materiell den Anforderungen an Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie.

3 — Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 228/87, Strafverfahren gegen X, Slg. 1988, 5099, Randnr. 11.

32. Sollte daher ein Vertragsverstoß nicht schon wegen Verspätung des Antrags nach Artikel 20 und damit einhergehend einer Mißachtung der Verpflichtung aus Artikel 19 feststehen, ist der Antrag in einer den Anforderungen des Artikels 20 Absatz 2 genügenden Form gestellt worden und damit eine Fristverlängerung eingetreten. Die insoweit erhobenen Rügen der Kommission sind also unbegründet.

Kosten

33. Wegen des teilweisen Klageverzichts kommt Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung zur Anwendung. Da die hier vertretene Ansicht für den noch zur Entscheidung stehenden Streitgegenstand ein teilweises Obsiegen und ein teilweises Unterliegen der Parteien zur Folge hat, bietet sich die Anwendung des Artikels 69 § 3 der Verfahrensordnung an. Nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 und Artikel 69 § 4 Absatz 2 werden die Kosten gegeneinander aufgehoben.

C — Schlußantrag

34. Ich schlage folgende Entscheidung vor:

„1) Das Königreich Belgien hat gegen die Artikel 9, 19 und 20 der Richtlinie 80/778/EWG verstoßen, indem

a) in dem Durchführungsakt für die Region Wallonien die Ausnahmevorschriften an weniger strenge Voraussetzungen geknüpft sind, als es die Richtlinie vorschreibt;

b) die Wasserversorgung für Verviers nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen den Anforderungen der Richtlinie genügt.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben."