SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 18. Juni 1998 *

1. Die gegen die Italienische Republik erhobene Vertragsverletzungsklage gehört zu einer Reihe von Klagen, die die Kommission wegen der Umsetzung der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (im folgenden: Richtlinie) [1] durch die Mitgliedstaaten erhoben hat.

2. Die Kommission wirft den betreffenden Mitgliedstaaten insbesondere vor, entgegen Artikel 7 der Richtlinie nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung einschließlich der Qualitätsziele aufgestellt zu haben.

3. Die Besonderheit der vorliegenden Rechtssache besteht darin, daß sie zu der kleinen Anzahl von Verfahren gehört, in denen der Gerichtshof durch Versäumnisurteil zu entscheiden hat, denn die Italienische Republik hat nicht frist- und formgerecht eine Klagebeantwortung eingereicht.

4. Deshalb hat die Kommission gemäß Artikel 94 § 1 der Verfahrensordnung beantragt, durch Versäumnisurteil

„— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie 76/464/EWG nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung einschließlich der Qualitätsziele für die 99 im Anhang aufgeführten gefährlichen Stoffe aufgestellt oder diese Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung der Kommission nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt und unter Verstoß gegen Artikel 5 EG-Vertrag der Kommission nicht die in diesem Zusammenhang erforderlichen Auskünfte übermittelt hat;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen".

* Originalsprache: Französisch.
1 — ABl. L 129, S. 23.

Der allgemeine Rahmen der Richtlinie

5. Die erste Begründungserwägung der Richtlinie, die auf der Grundlage der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassen wurde, lautet:

„Es ist notwendig, daß die Mitgliedstaaten schnellstens eine umfassende und gleichzeitige Aktion zum Schutz der Gewässer der Gemeinschaft gegen Verschmutzung, insbesondere durch bestimmte langlebige, toxische, biologisch akkumulierbare Stoffe, durchführen."

6. Artikel 2 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um im Einklang mit dieser Richtlinie die Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die gefährlichen Stoffe der Familien und Gruppen von Stoffen aus der Liste I im Anhang zu beseitigen und um die Verschmutzung der genannten Gewässer durch die gefährlichen Stoffe der Familien und Gruppen von Stoffen aus der Liste II im Anhang zu verringern, wobei diese Richtlinie einen ersten Schritt zur Erreichung dieses Ziels darstellt."

7. Die Liste I umfaßt bestimmte einzelne Stoffe, die zu den dort aufgeführten Familien und Gruppen von Stoffen gehören und die hauptsächlich aufgrund ihrer Toxizität, Langlebigkeit und Bioakkumulation ausgewählt worden sind. Nach Artikel 6 der Richtlinie hat der Rat für die in der Liste I aufgeführten Stoffe die Grenzwerte, die die Emissionsnormen nicht überschreiten dürfen, sowie Qualitätsziele festzulegen.

8. Nach den Bestimmungen des Anhangs der Richtlinie umfaßt die Liste II

„— diejenigen Stoffe der in der Liste I aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen, für die die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Grenzwerte nicht festgelegt werden,

— bestimmte einzelne Stoffe und bestimmte Stoffkategorien aus den nachstehend aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen,

die für die Gewässer schädlich sind, wobei die schädlichen Auswirkungen jedoch auf eine bestimmte Zone beschränkt sein können und von den Merkmalen des aufnehmenden Gewässers und der Lokalisierung abhängen".

9. Artikel 7 der Richtlinie lautet:

„(1) Zur Verringerung der Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die Stoffe aus der Liste II stellen die Mitgliedstaaten Programme auf, zu deren Durchführung sie insbesondere die in den Absätzen 2 und 3 erwähnten Mittel anwenden.

(2) Jede Ableitung in die in Artikel 1 genannten Gewässer, die einen der Stoffe aus der Liste II enthalten kann, bedarf einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, in der die Emissionsnormen festgesetzt werden. Diese sind nach den gemäß Absatz 3 festgelegten Qualitätszielen auszurichten.

(3) Die Programme gemäß Absatz 1 umfassen Qualitätsziele für die Gewässer, die unter Beachtung etwaiger Richtlinien des Rates festgelegt werden.

(4) Die Programme können auch spezifische Vorschriften für die Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Stoffgruppen sowie Produkten enthalten; sie berücksichtigen die letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte.

(5) In den Programmen werden die Fristen für ihre Durchführung festgelegt.

(6) Die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung werden der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt.

(7) Die Kommission nimmt mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vor. Sie unterbreitet dem Rat, wenn sie es für erforderlich hält, einschlägige Vorschläge."

10. Artikel 12 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Der Rat beschließt einstimmig binnen neun Monaten über Vorschläge der Kommission gemäß Artikel 6 ...

...

(2) Die Kommission übermittelt, soweit möglich binnen 27 Monaten nach Bekanntgabe dieser Richtlinie, ihre ersten Vorschläge gemäß Artikel 7 Absatz 7. Der Rat beschließt darüber einstimmig binnen neun Monaten."

11. Schließlich bestimmt Artikel 13, daß die Mitgliedstaaten der Kommission auf deren Ersuchen für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie u. a. ergänzende Auskünfte zu Programmen gemäß Artikel 7 übermitteln.

12. Die Richtlinie, die zum Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe, d. h. am 5. Mai 1976, in Kraft getreten ist, sieht nicht ausdrücklich eine Frist für die konkrete Erfüllung der in ihr enthaltenen Verpflichtungen vor.

13. In ihrer Klageschrift wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung einschließlich der Qualitätsziele für die im Anhang I der Klageschrift aufgeführten 99 Stoffe aufgestellt zu haben.

14. Bei den in Rede stehenden 99 Stoffen handelt es sich um solche, die nach Auffassung der Kommission unter die Liste I fallen; da der Rat jedoch noch keine Grenzwerte für die Emissionsnormen und Qualitätsziele gemäß Artikel 6 der Richtlinie festgelegt habe, gehörten diese Stoffe zur Liste II.

15. Da die Liste I außer dem Quecksilber und dem Kadmium im wesentlichen Stoffamilien und Stoffgruppen umfaßt, ist es in der Tat erforderlich, vor der Festlegung der Grenzwerte für die Emissionen oder der Qualitätsziele innerhalb dieser Gruppen und Familien die betroffenen einzelnen Stoffe zu definieren.

16. Die zu diesem Zweck von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten haben zur Aufstellung einer Liste mit 129 Stoffen geführt, die der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22. Juni 1982 über die gefährlichen Stoffe im Sinne der Liste I der Richtlinie 76/464 [2] als Anhang beigefügt war.

17. In der Zwischenzeit wurden drei weitere Stoffe in die fragliche Liste aufgenommen, die somit 132 Stoffe umfaßt. 18 davon sind Gegenstand einer Richtlinie des Rates zur Festsetzung der Grenzwerte für die Emissionen und der Qualitätsziele, und mit 15 anderen befaßt sich der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie

2 — ABl. C 176, S. 4.

76/464, den die Kommission am 14. Februar 1990 vorgelegt hat [3].

18. Gegenstand der vorliegenden Klage sind somit die verbleibenden 99 Stoffe der Liste im Anhang zu der vorgenannten Mitteilung der Kommission.

Verfahren

19. Die Kommission forderte die Beklagte im Anschluß an ein Treffen mit nationalen Sachverständigen mit Schreiben vom 26. September 1989 auf, ihr die Programme für die mit Vorrang zu berücksichtigenden Stoffe zu übermitteln. Die Beklagte ließ dieses Schreiben unbeantwortet.

20. Mit Schreiben vom 4. April 1990 forderte die Kommission die italienische Regierung auf, ihr eine aktuelle Liste mit der Angabe darüber zu übermitteln, welche der in Rede stehenden 99 Stoffe in Italien in Gewässer abgeleitet würden, ihr die Qualitätsziele mitzuteilen, die zu der Zeit gegolten hätten, als die Genehmigungen für Ableitungen, die einen dieser Stoffe hätten enthalten können, erteilt worden seien, und gegebenenfalls die Gründe, aus denen diese Ziele nicht festgelegt worden seien, sowie einen Zeitplan mit Angabe des Zeitpunkts mitzuteilen, in dem die Beklagte diese Ziele festlegen werde. Dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

21. Die Kommission vertrat in dem Aufforderungsschreiben, das sie am 10. Juli 1991 an die italienische Regierung richtete, die Auffassung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, daß sie unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie nicht die Programme einschließlich der Qualitätsziele aufgestellt oder ihr die Programme sowie die Ergebnisse ihrer Durchführung nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt habe und es unter Verstoß gegen Artikel 5 des Vertrages unterlassen habe, ihr die in diesem Zusammenhang angeforderten Auskünfte zu übermitteln. Die italienische Regierung ließ die Aufforderung, sich binnen zwei Monaten zu äußern, unbeantwortet.

22. Am 15. Mai 1993 übersandte die Kommission der Beklagten eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die in ihrem Aufforderungsschreiben enthaltenen Rügen wiederholte und sie aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen. Auch diese Stellungnahme blieb unbeantwortet.

23. Die Klageschrift der Kommission ist am 22. August 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

3 — ABl. C 55, S. 7.

24. Die Italienische Republik hat nicht form- und fristgerecht eine Klagebeantwortung eingereicht.

25. Die Kommission hat mit Schriftsatz vom 15. Juli 1997 gemäß Artikel 94 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes Versäumnisurteil beantragt.

Zulässigkeit

26. Nach Artikel 94 § 2 der Verfahrensordnung prüft der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts, ob die Klage ordnungsgemäß erhoben und zulässig ist.

27. Da ich keinen Verfahrensfehler feststellen kann, der geeignet wäre, die Zulässigkeit der Klage zu beeinträchtigen, will ich zur Prüfung der Begründetheit der Anträge der Kommission übergehen.

Begründetheit

Die erste Rüge

28. Die erste Rüge der Kommission geht dahin, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, daß sie unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung einschließlich der Qualitätsziele für die 99 im Anhang aufgeführten gefährlichen Stoffe aufgestellt und ihr diese Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt habe.

29. Sowohl aus dem oben im einzelnen dargelegten allgemeinen Rahmen der Richtlinie als auch aus dem Urteil in der Rechtssache Kommission/Luxemburg [4] geht hervor, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, die in Artikel 7 der Richtlinie genannten Programme zur Verringerung der Verschmutzung aufzustellen und diese Programme sowie die Ergebnisse ihrer Durchführung der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitzuteilen. Aus demselben Urteil ergibt sich außerdem, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, die genannten 99 Stoffe in ihre Programme zur Verringerung der Verschmutzung aufzunehmen.

30. Die erste Rüge der Kommission greift somit durch.

4 — Urteil vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-206/96 (Slg. 1998, I-3401).

Die zweite Rüge

31. Die zweite Rüge der Kommission geht dahin, daß die Italienische Republik dadurch gegen Artikel 5 des Vertrages verstoßen habe, daß sie ihr nicht die von ihr angeforderten Auskünfte über die Anwendung der Richtlinie übermittelt habe.

32. Die Italienische Republik sei dadurch der in Artikel 5 des Vertrages vorgesehenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mit den Organen der Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, um ihnen die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, nicht nachgekommen.

33. Aus den Akten ergibt sich, daß die Kommission diese Rüge erhebt, weil die Italienische Republik zwei Schreiben vom 26. September 1989 und 4. April 1990, mit denen die Kommission sie um Auskunft über die genannten 99 Stoffe ersucht hatte, nicht beantwortet hat.

34. Insoweit möchte ich daran erinnern, daß, wenn ein Mitgliedstaat gegen spezifische Verpflichtungen aus einer Richtlinie verstoßen hat, nach ständiger Rechtsprechung [5] nicht geprüft zu werden braucht, ob er dadurch zugleich seine Verpflichtungen aus Artikel 5 des Vertrages verletzt hat.

35. Im vorliegenden Fall unterscheiden sich die von der Kommission erbetenen Auskünfte nicht wesentlich von denen, die sich aus dem Programm zur Verringerung der Verschmutzung ergeben hätten, das die Italienische Republik gemäß Artikel 7 der Richtlinie aufzustellen und der Kommission zu übermitteln verpflichtet war.

36. Da der Verstoß der Italienischen Republik gegen diese spezifische Verpflichtung aus der Richtlinie im Zusammenhang mit der ersten Rüge der Kommission festgestellt worden ist, schlage ich dem Gerichtshof vor, die zweite Rüge zurückzuweisen.

Kosten

37. Da Hauptgegenstand der Klage der Verstoß der Italienischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 der Richtlinie ist, schlage ich dem Gerichtshof vor, der beklagten Regierung trotz der Zurückweisung der zweiten Rüge die gesamten Kosten aufzuerlegen.

5 — Vgl. z. B. Urteil vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-133/94 (Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-2323, Randnr. 56).

Ergebnis

38. Aufgrund dieser Analyse schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung einschließlich der Qualitätsziele für die 99 im Anhang der Klageschrift der Kommission aufgeführten gefährlichen Stoffe aufgestellt und der Kommission diese Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt hat;

— die Klage im übrigen abzuweisen;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.