SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUIS DA CRUZ VILAÇA
vom 2. Oktober 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Gerichtshof hat über eine Vertragsverletzungsklage zu entscheiden, die die Kommission gegen das Königreich Belgien erhoben hat und mit der die Verurteilung dieses Mitgliedstaats angestrebt wird, weil er seine Rechtsordnung nur unvollständig an die Bestimmungen der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle [1] angepaßt habe.

2. Durch diese auf die Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag gestützte Richtlinie des Rates sollen die Risiken ungleicher Wettbewerbsbedingungen ausgeräumt werden, die sich aus den Unterschieden in den Bestimmungen über die Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfälle ergeben, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits anwendbar oder in Vorbereitung sind; außerdem sollen einige besondere Bestimmungen für eine gemeinsame Politik im Bereich des Umweltschutzes und der Verbesserung der Lebensqualität festgelegt werden.

Die Mitgliedstaaten haben die geeigneten Maßnahmen zu treffen, „um das Anfallen giftiger und gefährlicher Abfälle einzuschränken und die Verwertung und Umwandlung dieser Abfälle ... vorrangig zu fördern" (Artikel 4), sowie „sicherzustellen, daß die giftigen und gefährlichen Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen" (Artikel 5 Absatz 1). Die Mitgliedstaaten haben demgemäß die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um „die ungeordnete Deponie, die unkontrollierte Ableitung, Ablagerung oder Beförderung von giftigen und gefährlichen Abfällen sowie die Übergabe dieser Stoffe an Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die nicht Artikel 9 Absatz 1 entsprechen, zu untersagen" (Artikel 5 Absatz 2) und „die zuständige(n) Behörde(n), die damit beauftragt ist (sind), in einem bestimmten Gebiet die Maßnahmen zur Beseitigung von giftigen und gefährlichen Abfällen zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen", zu bestimmen oder zu errichten (Artikel 6).

Außerdem haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Vorschriften zu erlassen, die den Wirtschaftsteilnehmern, die diese Abfälle erzeugen, besitzen, beseitigen oder befördern, Verpflichtungen auferlegen.

Die zur Durchführung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen hätten binnen 24 Monaten nach deren Bekanntgabe getroffen werden müssen. Das Königreich Belgien hätte demgemäß seine Verpflichtungen bis zum 22. März 1980 erfüllen müssen.

Mit Schreiben vom 2. Mai 1980 teilte die belgische Regierung der Kommission mit, daß ihre Rechtsordnung aufgrund schon vor der Bekanntgabe der Richtlinie geltender nationaler Rechtsvorschriften [2], mit Ausnahme einer Liste, deren Anpassung gerade erfolge, im Einklang mit den sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen stehe.

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 84, vom 31.3.1978, S. 43.

2 — Insbes. das Gesetz vom 22. Juli 1974 über giftige Abfälle (*Moniteur belge* vom 1.3.1975) und die königliche Verordnung vom 9. Februar 1976 zur allgemeinen Regelung über giftige Abfälle (*Moniteur belge* vom 14.2.1976).

Die Kommission war nicht dieser Auffassung und gab, nachdem sie der belgischen Regierung zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben und die von dieser angeführten Gründe nicht für logisch gehalten hatte, schließlich eine begründete Stellungnahme im Sinne des Artikels 169 EWG-Vertrag ab. Nachdem Belgien dieser Stellungnahme nicht innerhalb der festgesetzten Frist nachgekommen war, hat die Kommission gegen diesen Mitgliedstaat Klage wegen Verletzung der ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen erhoben.

Konkret gesagt wirft die Kommission dem beklagten Mitgliedstaat in ihrer Klageschrift — unter Wiedergabe des Gegenstands ihrer begründeten Stellungnahme — vor, seine Verpflichtungen aus Artikel 14 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 78/319/EWG des Rates verletzt zu haben.

3. Artikel 14 Absatz 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Alle Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die giftige oder gefährliche Abfälle erzeugen, besitzen und/oder beseitigen, müssen

— ein Verzeichnis führen über die Menge, die Art, die physikalischen und chemischen Merkmale, den Ursprung sowie die Methoden der Beseitigung und den Ort der Lagerung dieser Abfälle sowie die Daten des Eingangs und der Abgabe dieser Abfälle

— und/oder diese Informationen den zuständigen Behörden auf deren Verlangen zugänglich machen."

Sowohl in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in ihrer Klageschrift scheint die Kommission die Ansicht zu vertreten, daß einer der Aspekte der Verletzung dieser Richtlinienbestimmung durch den belgischen Staat darin besteht, daß dieser Mitgliedstaat in seinen Rechtsvorschriften nicht den Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die giftige und gefährliche Abfälle erzeugen, besitzen und/oder beseitigen, die Verpflichtung auferlegt habe, ein *Verzeichnis* zu *führen*, das eine ganze Reihe von Angaben enthält.

Artikel 14 Absatz 1 sieht jedoch vor, daß die Verpflichtungen, ein Verzeichnis mit bestimmten Angaben zu führen oder diese Informationen den zuständigen Behörden auf deren Verlangen zugänglich zu machen, kumulativ oder alternativ („und/oder") auferlegt werden.

Vom Gerichtshof gebeten, ihren Standpunkt in dieser Hinsicht zu erläutern, hat die Kommission ihren entsprechenden Vorwurf berichtigt, dabei aber die Verpflichtung zur Führung eines Verzeichnisses als wirksamstes Mittel zur Erreichung der Ziele der Richtlinie bezeichnet.

Diese Überzeugung hat jedoch im Wortlaut der Richtlinie keinen Niederschlag gefunden, und die Kommission hat deshalb ihren Vorwurf nur hinsichtlich der Tatsache aufrechterhalten, daß der belgische Staat bei der Wahl der in Artikel 14 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie vorgesehenen Informationspflicht die darin genannten Wirtschaftsteilnehmer nicht verpflichtet habe, *alle* in Absatz 1 erster Gedankenstrich für das Verzeichnis geforderten Informationen zugänglich zu machen.

Die Artikel 17 und 18 der königlichen Verordnung vom 9. Februar 1976 sind tatsächlich nur als unvollständige Erfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie anzusehen. Auch wenn diese Bestimmungen des belgischen Rechts eine Pflicht zur — jährlichen, monatlichen oder fallweisen — Meldung begründen, so verlangen sie doch nicht, daß diese Meldungen alle in Artikel 14 Absatz 1 erster Gedankenstrich genannten Angaben enthalten. Denn die nationale Regelung verlangt von den Wirtschaftsteil-

nehmern eindeutig weder Angaben über die physikalischen und chemischen Merkmale der Abfälle noch über die Daten des Eingangs und der Abgabe der Abfälle; weniger klar ist, daß die Angabe des Ortes der endgültigen Beseitigung fehlt, da Artikel 18 der königlichen Verordnung auf die „Bestimmung" dieser Abfälle Bezug nimmt. Diese Wendung ist jedoch ungenau, und auch hier bleiben Zweifel hinsichtlich der vollständigen Umsetzung der Richtlinie in das belgische Recht bestehen.

Weiter sieht die belgische Regelung Angaben hinsichtlich der Methoden der Beseitigung der Abfälle bei den Meldungen nur vor, wenn die Maßnahmen zur Vernichtung, Unschädlichmachung oder Beseitigung vom Erzeuger selbst vorgenommen werden.

In ihrer Klagebeantwortung und ihrer Gegenerwiderung trägt die belgische Regierung vor, sie beabsichtige, die königliche Verordnung vom 9. Februar 1976 dahin gehend abzuändern, daß sie mit den von der Kommission aufgestellten Erfordernissen übereinstimme. Außerdem beabsichtige sie, bevor die legislative Anpassung stattfinde, ein Rundschreiben zu veröffentlichen, um die Lücken ihrer Rechtsvorschriften provisorisch zu schließen.

Die von der belgischen Regierung geplanten Rechtsvorschriften sind jedoch im Rahmen des vorliegenden Verfahrens irrelevant, da sie nicht rechtzeitig erlassen wurden. Die Anpassung des belgischen Rechts an die sich aus Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie 78/319/EWG des Rates ergebenden Verpflichtungen kann erst dann als korrekt und vollständig angesehen werden, wenn die königliche Verordnung vom 9. Februar 1976 geändert worden ist. Bis dahin kann man nicht umhin, wenn auch nur in einem verhältnismäßig spezifischen Punkt, festzustellen, daß das Königreich Belgien bestimmten ihm aufgrund der genannten Richtlinie und also aufgrund des EWG-Vertrags obliegenden Verpflichtungen nicht nachgekommen ist.

Was das von Belgien angekündigte Rundschreiben angeht, so erscheint es, wie die Kommission in ihrer Erwiderung ausführt, unbestreitbar, daß, da die betreffende Richtlinie Verpflichtungen für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten begründet, ihre Umsetzung in nationales Recht den Erlaß von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften durch diese Staaten impliziert, welche Vorschriften allein geeignet sind, diese Verpflichtungen mit der erforderlichen Rechtswirkung entstehen zu lassen. Der provisorische Erlaß einer reinen Verwaltungsmaßnahme oder einer Maßnahme mit nur interner Bedeutung wird also nicht genügen, um die vollständige Verwirklichung der Ziele der Richtlinie in der nationalen Rechtsordnung des Mitgliedstaates sicherzustellen.

4. Der zweite Vorwurf der Vertragsverletzung bezieht sich auf Artikel 14 Absatz 2 der betreffenden Richtlinie, der folgendermaßen lautet:

„Werden giftige oder gefährliche Abfälle im Zuge der Beseitigung befördert, so ist ein Kennzeichnungsblatt erforderlich, das zumindest die folgenden Angaben enthält:

— Art,

— Zusammensetzung,

— Volumen oder Masse der Abfälle,

— Name und Anschrift des Erzeugers oder des (der) früheren Besitzer(s),

— Name und Anschrift des folgenden Besitzers oder desjenigen, der die Abfälle endgültig beseitigt,

— Ort der endgültigen Beseitigung, sofern er bekannt ist."

Zu dem Vertragsverletzungsvorwurf der Kommission hat die belgische Regierung im vorgerichtlichen Verfahren ausgeführt, die sich aus dieser Vorschrift ergebenden Verpflichtungen seien dadurch erfüllt worden, daß die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße und des Internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr aufgrund der Gesetze vom 10. August 1960 und 24. Januar 1974 in das belgische innerstaatliche Recht übernommen worden seien.

Tatsächlich bestimmt Artikel 2 der Richtlinie 78/319/EWG: „Wenden Mitgliedstaaten, die Vertragspartei eines der internationalen Übereinkommen über die Beförderung gefährlicher Güter sind, dieses Übereinkommen an, so gelten die in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen über die Beförderung als erfüllt"; gleich wird jedoch hinzugefügt, daß dies nur der Fall ist, „sofern die aufgrund der Übereinkommen getroffenen Maßnahmen mindestens ebenso streng sind wie die aufgrund der Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen". Und natürlich kann die Erklärung des Rates und der Kommission im Protokoll der Sitzung des Rates vom 20. März 1978, auf die sich Belgien im vorgerichtlichen Verfahren in seinem Schreiben vom 27. Februar 1984 berufen hat und die anscheinend keine Bezugnahme auf die am Schluß des Artikels 2 der Richtlinie aufgestellte Voraussetzung enthält, gegenüber dieser Bestimmung nichts ausrichten.

Da dem so ist, können wir, wie die Kommission ausgeführt hat, nicht umhin, festzustellen, daß die geltenden belgischen Rechtsvorschriften über die Beförderung giftiger und gefährlicher Erzeugnisse ergänzt werden müssen, um den Verpflichtungen aus Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie zu genügen. Erstens deshalb, weil die internationalen Übereinkommen, auf die sich der beklagte Staat beruft, nur die Beförderung im Straßen- und Eisenbahnverkehr betreffen und hinsichtlich der Beförderung im Binnen- und Seeschiffsverkehr oder im Luftverkehr nichts vorsehen. Zweitens deshalb, weil diese Übereinkommen für das Dokument, das die Erzeugnisse bei der Beförderung begleiten muß, nicht alle Angaben vorschreiben, die nach Artikel 14 Absatz 2 erforderlich sind, insbesondere nicht die Angabe des Ortes der Beseitigung der Abfälle.

Die belgische Regierung hat uns in ihrer Klagebeantwortung mitgeteilt, daß die Region Flandern diese Angabe bereits gemäß einer Verordnung vom 21. April 1982 für das Kennzeichnungsblatt, das den beförderten Abfällen beigefügt werden muß, verlange, daß die Exekutive Walloniens den Erlaß einer Verordnung beabsichtige, die die gleiche Verpflichtung enthalte, und daß die Region Brüssel wohl die Frage vorübergehend, bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes und der dazugehörenden Durchführungsverordnungen, durch Erlaß eines Rundschreibens lösen werde.

Wir müssen jedoch feststellen, daß die Situation der Vertragsverletzung andauert. Erstens sind in den belgischen Rechtsvorschriften die sich aus Artikel 14 Absatz 2 ergebenden Verpflichtungen nicht für alle Beförderungsmittel aufgestellt. Zweitens werden zwar in der Region Flandern alle in der Richtlinie verlangten Angaben hinsichtlich des bei der Beförderung der Abfälle mitzuführenden Kennzeichnungsblatts vorgeschrieben, in den anderen Regionen besteht die Lücke jedoch fort; der belgische Staat befindet sich also weiterhin in einer Situation der Vertragsverletzung.

Zweifellos ergeben sich einige der Schwierigkeiten, die dieser Mitgliedstaat bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie hat, aus seinem Verfassungssystem, insbesondere aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Zentralregierung

und den Regionen. Es ist jedoch an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu diesem Punkt zu erinnern: Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf „Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien der Gemeinschaft ergeben“ [3]. Ebenso hat der Gerichtshof immer wieder festgestellt, daß ein Mitgliedstaat für die Handlungen und Unterlassungen seiner Organe und Institutionen verantwortlich ist, selbst wenn diese verfassungsmäßig unabhängig sind [4].

5. Abschließend schlage ich dem Gerichtshof daher vor, festzustellen, daß der beklagte Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem er nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, um seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 vollständig nachzukommen.

Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

3 — Siehe z. B. die Urteile vom 2. Februar 1982 in den Rechtssachen 68, 69, 70, 71, 72 und 73/81, Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1982, 153, 163, 169, 175, 183 und 189.

4 — Siehe z. B. das Urteil vom 5. Mai 1970 in der Rechtssache 77/69, Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1970, 237.