SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 19. März 1998 *

I — Einleitung

Mit Klage gemäß Artikel 169 EG-Vertrag beantragt die Kommission die Feststellung, daß das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren (ABl. L 78, S. 38; im folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, indem es nicht die in diesem Artikel vorgesehenen Programme aufgestellt und ihr innerhalb der dafür vorgesehenen Frist vorgelegt hat.

II — Rechtlicher Rahmen

1. Artikel 6 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen Programme auf, mit denen folgende Ziele erreicht werden sollen:

— Verringerung des Schwermetallgehalts von Batterien und Akkumulatoren,

— Förderung des Angebots an Batterien und Akkumulatoren, die geringere Mengen an gefährlichen Stoffen und/oder umweltfreundlichere Stoffe enthalten,

— schrittweise Verringerung der Zahl von unter Anhang I fallenden Altbatterien und Altakkumulatoren im Hausmüll,

— Förderung der Forschung über die Möglichkeiten einer Verringerung des Gehalts der Batterien und Akkumulatoren an gefährlichen Stoffen und über die Verwendung umweltfreundlicherer Ersatzstoffe sowie über Verfahren für die Wiederverwertung,

— gesonderte Beseitigung von unter Anhang I fallenden Altbatterien und Altakkumulatoren.

Die Programme werden erstmalig für eine Laufzeit von vier Jahren aufgestellt, die am 18. März 1993 beginnt. Sie sind bis spätestens 17. September 1992 der Kommission vorzulegen.

Die Programme werden regelmäßig — mindestens einmal alle vier Jahre — insbesondere im Lichte des technischen Fortschritts

* Originalsprache: Griechisch.

sowie der Wirtschafts- und der Umweltsituation revidiert und aktualisiert. Die geänderten Programme sind der Kommission rechtzeitig mitzuteilen."

III — Sachverhalt

2. Da der Kommission die in Artikel 6 der Richtlinie genannten Programme nicht vorgelegt worden waren und sie über keine weiteren Informationen verfügte, die darauf hindeuteten, daß das Königreich Spanien seiner Verpflichtung zur Aufstellung dieser Programme nachgekommen wäre, forderte sie diesen Mitgliedstaat gemäß dem Verfahren des Artikels 169 des Vertrages auf, sich binnen zwei Monaten zu diesem Verstoß zu äußern.

3. Am 6. März 1996 reichte das Königreich Spanien seine Stellungnahme ein, aus der sich erstens ergibt, daß die spanischen Behörden mit der Ausarbeitung dieser Programme begonnen hätten, und zweitens, daß im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen zwischen dem spanischen Staat und den Autonomen Gemeinschaften bereits Maßnahmen auf dem Gebiet des Einsammelns, der Behandlung und der Wiederverwertung von Batterien und Akkumulatoren eingeleitet worden seien. Die Kommission bat um zusätzliche Informationen über diese Maßnahmen, erhielt aber keine Antwort.

4. Daher richtete die Kommission am 21. Oktober 1996 an das Königreich Spanien eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie feststellte, daß dieses gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen habe.

5. Am 20. Januar 1997 teilten die spanischen Behörden der Kommission mit, daß das Umweltministerium gerade den Plan eines nationalen Programms für Hausmüll verfaßt habe, in dessen Rahmen die Maßnahmen der Autonomen Gemeinschaften, die nach dem nationalen Recht für die Bekämpfung der Umweltverschmutzung zuständig seien, entwickelt und koordiniert würden; nach Ansicht des Königreichs Spanien stellen diese Maßnahmen eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie in der internen Rechtsordnung dar.

6. Da die Kommission der Ansicht war, daß die spanischen Behörden nicht der klaren Verpflichtung nachgekommen seien, die genannten Programme innerhalb der dafür vorgeschriebenen Frist aufzustellen und anzuwenden sowie ihr mitzuteilen, beschloß sie, die vorliegende Klage zu erheben.

IV — Vorbringen der Parteien

7. Die Kommission weist auf die Bedeutung der Aufstellung der in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Programme für die Verfolgung bestimmter Ziele hin, die unmittelbar oder mittelbar mit dem Umweltschutz in Zusammenhang stünden. Aus diesem Grund verlange der Gemeinschaftsgesetzgeber von den Mitgliedstaaten ausdrücklich, daß sie diese Programme für eine Laufzeit von vier Jahren ab dem 18. März 1993 aufstellten und

bis spätestens 17. September 1992 der Kommission vorlegten. Da sich diese Verpflichtung aus einer Richtlinie ergebe, sei sie gemäß Artikel 189 EG-Vertrag für die Mitgliedstaaten, an die die Richtlinie gerichtet sei, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich; im Rahmen dieser Verpflichtung müßten die Mitgliedstaaten, darunter das Königreich Spanien, alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen ergreifen, die geeignet seien, die genannten Ziele zu erreichen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes müßten die sich aus Richtlinien ergebenden Verpflichtungen unter Einhaltung der vorgesehenen Fristen erfüllt werden, ohne daß sich die Mitgliedstaaten auf die technischen oder verfahrensmäßigen Besonderheiten berufen könnten, die die Umsetzung der Richtlinie in der nationalen Rechtsordnung mit sich bringe. Daher beantragt die Kommission, festzustellen, daß das Königreich Spanien seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/157 nicht nachgekommen ist, und ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8. Das Königreich Spanien bestreitet nicht den Vorwurf der Kommission, daß die Programme nicht vorgelegt worden seien. Es trägt jedoch vor, die Richtlinie sei in der internen Rechtsordnung mit dem Königlichen Dekret Nr. 45/96 umgesetzt worden, dessen Artikel 6 ihren Artikel 6 übernehme und die Aufgabe der Durchführung der fraglichen Programme den Autonomen Gemeinschaften übertrage. Außerdem versichert der Beklagte, er sei bestrebt, das in der Richtlinie festgelegte Ziel gemäß Artikel 189 EG-Vertrag schrittweise zu erreichen. Dieses Ziel könne nicht allein mit der Aufstellung von Programmen erreicht werden, wenn diese nicht in der Praxis von konkreten Maßnahmen begleitet würden. Habe der Gerichtshof festzustellen, inwieweit ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie erfülle, so dürfe er sich nicht auf die Prüfung beschränken, ob die in diesem Artikel genannten Programme aufgestellt und vorgelegt worden seien, sondern müsse vor allem feststellen, ob der betreffende Mitgliedstaat eine konkrete Tätigkeit entfaltet habe, mit der die in den Programmen beschriebenen Ziele erreicht werden könnten.

9. Das Königreich Spanien ist insoweit der Ansicht, daß es die Ziele erreicht habe, die ihm Artikel 6 der Richtlinie vorschreibe. In diesem Zusammenhang nennt es eine Reihe konkreter Maßnahmen, die von den Regierungen der spanischen Autonomen Gemeinschaften durchgeführt würden, um die Ziele des Artikels 6 der Richtlinie zu erreichen. Das Königreich Spanien verweist als Beispiel auf die Ley Básica de Residuos, also das nationale Abfallgesetz, auf die Ley 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña, die die gleiche Frage auf dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Cataluña regele, und auf die Vereinbarungen zwischen der Autonomen Gemeinschaft Castilla-León und den Gemeindeverwaltungen in ihrem Bereich über das Einsammeln, die Lagerung und die Behandlung von Altbatterien und Altakkumulatoren; außerdem erwähnt es entsprechende Programme in Katalonien, Aragon und Galicien, spezielle Studien zur Behandlung von Altbatterien und Altakkumulatoren, Dekrete der Autonomen Gemeinschaft Valencia über die Subventionierung des gesonderten Einsammelns, der Lagerung und der Behandlung von Altbatterien und schließlich die direkten Verträge, die zwischen spezialisierten Unternehmen und öffentlichen Körperschaften in Asturien, auf den Balearen und in Rioja über die Behandlung dieser Sonderabfälle geschlossen worden seien, sowie an die Allgemeinheit gerichtete Informationskampagnen in allen Autonomen Gemeinschaften. Diese Maß-

nahmen beschränkten sich nicht auf die bloße Verteilung von Spezialbehältern für das Einsammeln dieser Art von Abfällen; sie beträfen auch die Schaffung spezieller Wiederverwertungs- oder Lagerzentralen, falls die Wiederverwertung nicht möglich sei. Nach alledem ist der Beklagte der Ansicht, daß die von den Autonomen Gemeinschaften durchgeführten Maßnahmen es ermöglicht hätten, die in Artikel 6 der Richtlinie festgelegten Ziele zu erreichen. Daher beantragt er, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

V — Würdigung der Klage

10. Ich bin trotz der Argumente, die das Königreich Spanien den Rügen der Kommission entgegenhält, der Meinung, daß dieser Staat nicht den spezifischen Verpflichtungen nachgekommen ist, die ihm nach Artikel 6 der Richtlinie obliegen. Der Beklagte räumt auch in der beim Gerichtshof eingereichten Stellungnahme ein, daß das Königreich Spanien am Stichtag 17. September 1992 keine Programme zur Erreichung der in Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie aufgeführten spezifischen Ziele vorbereitet oder veröffentlicht hatte. Diese Feststellung allein genügt, um den Verstoß gegen diese Vorschrift und die Begründetheit der entsprechenden Behauptungen der Klägerin festzustellen.

11. Überdies ist darauf hinzuweisen, daß an dieser Sachlage die ganze Problematik nichts ändern kann, die der Beklagte dargelegt hat, indem er geltend gemacht hat, daß er den Bestimmungen des Artikels 6 der Richtlinie dadurch nachgekommen sei, daß er eine Reihe konkreter spezifischer Maßnahmen im Bereich der Batterien und der Akkumulatoren eingeleitet habe. Erinnern wir uns daran, daß die Richtlinie u. a. den Schutz der Umwelt bezweckt: Die Wahrung dieses Rechtsguts erfordert zwangsläufig gleichzeitig normative und praktische Maßnahmen; sie hängt daher weitgehend von der Planung der Gesamttätigkeit der öffentlichen Einrichtungen auf nationaler und Gemeinschaftsebene in den Bereichen ab, die im Hinblick auf die Umwelt von Bedeutung sind. Anders gesagt, der Erforderlichkeit einer angemessenen Planung durch Ausarbeitung von Programmen, auf die Artikel 6 der Richtlinie abzielt, kann entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien durch die ad hoc entfaltete Tätigkeit der nationalen Behörden in den Bereichen, die Gegenstand der Planung sein sollten, keinesfalls Genüge getan werden.

12. Außerdem ist die Bemerkung angebracht, daß die Richtlinie gemäß Artikel 100a EG-Vertrag erlassen wurde und folglich die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften bezweckt, um Wettbewerbsverzerrungen und die Auswirkungen, die sie auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben könnten, zu verhindern. Aus diesem Grund ist der Kontrolle der nationalen Maßnahmen und anderen Handlungen der nationalen Behörden in dem von der Richtlinie geregelten Bereich besondere Bedeutung beizumessen. Die Aufstellung der in Artikel 6 der Richtlinie genannten Programme und ihre Vorlage bei der Kommission machen diese Kontrolle praktisch möglich; daher können die konkreten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht als erfüllt angesehen werden, solange die auf nationaler Ebene durchgeführte Maßnahme nicht der Kommission mitgeteilt worden ist.

13. Im übrigen legt die gesamte Systematik der Richtlinie nahe, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber schrittweise den Problemen der Sonderabfälle (wie Batterien und Akkumulatoren) im Rahmen eines konkreten Zeitplans begegnen will. Deshalb hat er die Aufstellung nationaler Programme vorgesehen, die „regelmäßig — mindestens einmal alle vier Jahre — insbesondere im Lichte des technischen Fortschritts sowie der Wirtschafts- und der Umweltsituation revidiert und aktualisiert [werden]" [1]. Die Tatsache, daß das Königreich Spanien das erste dieser Programme nicht aufgestellt hat, von dem es in der Richtlinie ausdrücklich heißt, daß es sich über eine Laufzeit von vier Jahren erstreckt, die am 18. März 1993 beginnt, und daß es bis spätestens 17. September 1992 der Kommission vorzulegen ist, bringt die Gemeinschaftsplanung völlig durcheinander und stellt zweifellos einen unmittelbaren Verstoß gegen die Richtlinie und die Verpflichtungen des Königreichs Spanien aus den Artikeln 5 und 189 des Vertrages dar.

14. Schließlich weise ich auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hin, wonach sich ein Staat nicht auf die in seinem Hoheitsgebiet bestehenden Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der im Vertrag und in den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen [2]. Dem füge ich hinzu, daß einzelne materielle Handlungen oder unvollständige Regelungen die Verpflichtung eines Mitgliedstaats zur Aufstellung eines umfassenden Programms zur Erreichung bestimmter Ziele, wie Artikel 6 der Richtlinie es vorsieht, nicht erfüllen können.

VI — Ergebnis

15. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, daß das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren verstoßen hat, indem es nicht die in Artikel 6 dieser Richtlinie vorgesehenen Programme aufgestellt und innerhalb der dafür vorgesehenen Frist der Kommission vorgelegt hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

1 — Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie.

2 — Vgl. Urteile vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-294/96 (Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-1781), vom 13. Oktober 1993 in der Rechtssache C-378/92 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-5095) und vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-107/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1997, I-3193). Vgl. auch Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-297/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-6739).