SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 25. September 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache beantragt die Kommission, festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um der Richtlinie 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe [1] (im folgenden: Richtlinie) im innerstaatlichen Recht umzusetzen. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie ist am 19. Dezember 1981 abgelaufen.

In einer anderen gegenwärtig beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache, C-131/88 (Urteil vom 28. Februar 1991, Slg. 1991, I-825), hat die Kommission die gleiche Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben. In meinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache habe ich mich mit den Argumenten befaßt, die die Parteien zum *Umfang* der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien vorgebracht haben. In der vorliegenden Rechtssache haben die Parteien diese Frage als solche nicht angeschnitten. Ich halte es jedoch für nützlich, meine diesbezüglichen Feststellungen in diesen Schlußanträgen kurz zusammenzufassen (siehe im folgenden unter Nr. 3). Sie sind nämlich für die Beurteilung des konkreten Streits darüber von Bedeutung, ob diese oder jene Bestimmung der Richtlinie im italienischen Recht technisch korrekt umgesetzt worden ist. Zunächst will ich jedoch einen Überblick über die für den vorliegenden Rechtsstreit erheblichen Bestimmungen der Richtlinie geben.

2. Die Richtlinie soll die Verschmutzung des Grundwassers dadurch verhüten, daß die Ableitung einer Reihe von Stoffen entweder verboten oder beschränkt wird. Die Vorschriften der Richtlinie beziehen sich auf zwei Arten von Stoffen, die jeweils in einer als Anlage beigefügten Liste aufgezählt werden. Was die Stoffe der Liste I angeht, haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ableitung in das Grundwasser zu *verhindern*; was die Stoffe der Liste II angeht, haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ableitung in das Grundwasser zu *begrenzen*, damit die Verschmutzung des Grundwassers durch diese Stoffe verhütet wird (siehe Artikel 3 der Richtlinie). Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie eine Reihe detaillierter Bestimmungen, durch die die in Artikel 3 genannten Grundsätze praktisch umgesetzt werden.

Artikel 4 konkretisiert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Ableitung von Stoffen der Liste I in das Grundwasser zu verhindern; Artikel 5 bezieht sich auf die Beschränkung der Ableitung von Stoffen der Liste II, die Artikel 7 bis 16 der Richtlinie enthalten eine Reihe von detaillierten Ver-

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Richtlinie des Rates vom 17. Dezember 1979, ABl. 1980, L 20, S. 43.

fahrensvorschriften. Die Artikel 7 und 8 beziehen sich auf die (der Erteilung einer Genehmigung) vorausgehende Prüfung, die in einer Reihe von Fällen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführen ist. Die Artikel 9 und 10 betreffen die Bestimmungen, die in die Genehmigungen aufzunehmen sind, die in einer Reihe von Fällen von den Mitgliedstaaten erteilt werden können. Die Artikel 11 bis 13 regeln die Erteilung, die Verweigerung und den Widerruf von Genehmigungen sowie die Überwachung der Einhaltung der in den Genehmigungen festgelegten Bedingungen. Nach Artikel 14 dürfen die Mitgliedstaaten für die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Richtlinie bereits bestehenden Ableitungen von Stoffen eine Übergangsfrist festlegen. Artikel 15 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine Bestandsaufnahme der Genehmigungen vorzunehmen, die gemäß der Richtlinie erteilt worden sind. Artikel 16 schließlich betrifft die Auskunftsverpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission in bezug auf die Ergebnisse der aufgrund der Richtlinie durchgeführten vorherigen Prüfungen, die erteilten Genehmigungen, die Ergebnisse der durchgeführten Überwachungen und Kontrollen sowie die Ergebnisse der genannten Bestandsaufnahme.

3. In meinen Ausführungen in der Rechtssache C-131/88 über die Tragweite der sich aus der vorliegenden Richtlinie ergebenden Umsetzungsverpflichtung habe ich vier Punkte angesprochen, aus denen sich jeweils ergab, daß den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften nur ein beschränkter Beurteilungsspielraum bleibt:

— Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten für die nationalen Behörden und die Personen, die mit den durch die Richtlinie erfaßten Stoffen umgehen, eine Gesamtheit von Rechten und Pflichten schaffen. Die Richtlinie soll mit anderen Worten Rechte und Pflichten für einzelne begründen; aus diesem Grund muß die vollständige Anwendung der Richtlinie durch hinreichend klare und genaue Umsetzungsbestimmungen sichergestellt werden, so daß die genannten Personen ihre sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Rechte und Pflichten und ihre Möglichkeiten, sich vor nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, genau kennen können [2];

— zweitens können die sehr genauen und detaillierten Bestimmungen der Richtlinie nicht durch ein Zusammenwirken von bereits vorhandenen ungenauen Bestimmungen einerseits und einer (gewöhnlich widerruflichen) Verwaltungspraxis andererseits umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Richtlinie eine Verbotsbestimmung enthält; die tatsächliche und vollständige Anwendung einer Verbotsvorschrift ist nur sichergestellt, wenn die Behörden, die mit der Anwendung der Richtlinie betraut sind und die über Ableitungsgenehmigungen zu entscheiden haben, sich auf eine im nationalen Recht niedergelegte ausdrückliche Verbotsvorschrift berufen können [3];

— drittens sind bei der Prüfung von nationalen Umsetzungsmaßnahmen das Fehlen von wirtschaftlichen Anreizen für die Durchsetzung der Vorschriften der Richtlinie und die Schwierigkeit zu berücksichtigen, angemessene Prüfungs- und Überwachungsmaßnahmen in bezug auf Handlungen durchzuführen, die zu einer Verschmutzung des Grundwassers führen können. Die Notwendigkeit einer

2 — Siehe Nr. 7 meiner Schlußanträge in der Rechtssache C-131/88, a. a. O., S. I-847.

3 — Siehe Nr. 8 der genannten Schlußanträge.

genauen Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht ist daher noch zwingender[4];

— schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß die Richtlinie durch die Beseitigung von Unterschieden zwischen nationalen Rechtsvorschriften über Ableitungen bestimmter gefährlicher Stoffe gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe herstellen soll, die Ableitungen vornehmen. Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie sehr genaue und detaillierte Vorschriften[5].

Die vorstehenden Feststellungen gewinnen dadurch noch an Bedeutung für die Behandlung der vorliegenden Rechtssache, daß sowohl die deutsche Regierung in der Rechtssache C-131/88 als auch die italienische Regierung in der vorliegenden Rechtssache die Erforderlichkeit von genauen und speziell auf die Richtlinie zugeschnittenen Vorschriften verneinen und sich auf den Standpunkt gestellt haben, es sei davon auszugehen, daß die Richtlinie (die im Dezember 1979 erlassen worden ist) durch eine Reihe von älteren, ziemlich allgemein gefaßten (d. h. sich nicht speziell auf den Schutz des Grundwassers beziehender) Bestimmungen umgesetzt worden sei. Sowohl die Rechtssache C-131/88 als auch die vorliegende Rechtssache veranschaulichen meines Erachtens treffend, zu welchen Schwierigkeiten eine solche Art der Umsetzung führt. Im einzelnen hat die italienische Regierung sich für die Umsetzung der Richtlinie fast ausschließlich auf Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts berufen, die im Zeitraum 1976/77 erlassen worden sind. In Anbetracht der genauen und detaillierten Vorschriften der Richtlinie liegt es auf der Hand, daß solche nicht auf die Richtlinie zugeschnittene Bestimmungen Lücken aufweisen und zu Auslegungsproblemen und Rechtsunsicherheit führen werden.

4. Ich komme jetzt zur Beurteilung der Rügen der Kommission. *An erster Stelle* müssen wir uns ansehen, wie Artikel 4 der Richtlinie im italienischen Recht umgesetzt worden ist. Wie bereits ausgeführt, wird in diesem Artikel die in Artikel 3 Buchstabe a enthaltene Grundregel, nämlich die Verpflichtung, die Ableitung von Stoffen der Liste I in das Grundwasser zu verhindern, konkretisiert. Dazu haben die Mitgliedstaaten zwei Arten von Maßnahmen zu ergreifen: Die *direkte* Ableitung von Stoffen der Liste I ist zu verbieten; für Maßnahmen, die zu einer *indirekten* Ableitung führen können, kann eine Genehmigung erteilt werden, jedoch nur unter der Voraussetzung, daß alle Vorsichtsmaßnahmen ergriffen worden sind, um eine solche indirekte Ableitung zu verhindern.

5. Im Antwortschreiben der italienischen Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission wird die Auffassung vertreten, das italienische Recht enthalte eine Regelung, die noch strenger sei als die der Richtlinie: Alle direkten Ableitungen in das Grundwasser seien verboten.

Zunächst ist anzumerken, daß Artikel 4 der Richtlinie nicht nur Bestimmungen über direkte Ableitungen von Stoffen der Liste I, sondern auch eine Reihe von Voraussetzungen in bezug auf Maßnahmen enthält, die zu einer indirekten Ableitung dieser Stoffe führen können. Außerdem scheinen die in dem genannten Schreiben angegebenen Bestimmungen des italienischen Rechts kein

4 — Siehe Nr. 9 der genannten Schlußanträge.

5 — Siehe Nr. 10 der genannten Schlußanträge.

absolutes Verbot direkter Ableitungen zu enthalten, wie es Artikel 4 der Richtlinie vorschreibt. In dem Schreiben werden drei Vorschriften erwähnt, die in Verbindung miteinander ein absolutes Verbot direkter Ableitungen enthalten sollen. An erster Stelle wird auf den vorletzten Absatz des Artikels 4 des Gesetzes Nr. 319 von 1976 [6] verwiesen, wonach alle Ableitungen in den Untergrund, *die die Grundwasserschicht schädigen können*, verboten sind. Dabei handelt es sich nur um ein bedingtes Verbot, das von der Beurteilung der Schädlichkeit einer Ableitung abhängt.

An zweiter Stelle wird auf einen Beschluß eines interministeriellen Ausschusses vom 4. Februar 1977 verwiesen, der zur Durchführung der Artikel 2 und 3 des Gesetzes Nr. 319 von 1976 erlassen worden und in dem bestimmt ist, daß die Ableitung von Jauche ins Oberflächenwasser nur zulässig ist, wenn diese Ableitung auf den Erdboden oder in die oberen Schichten des Erdbodens oder aber in den Untergrund erfolgt, dann aber nur, wenn sie in tiefere geologische Schichten des Untergrunds abgeleitet wird (der letztgenannte Ausdruck wird näher definiert als die poröse Struktur mit angemessenem Fassungsvermögen, die vom Grundwasser durch undurchlässige geologische Barrieren getrennt ist) [7]. Auch diese Bestimmung ist von einem Verbot direkter Ableitungen weit entfernt: Sie bezieht sich auf Maßnahmen, die zu einer *indirekten* Ableitung in das Grundwasser führen können, und macht solche Maßnahmen nicht von einer Genehmigung abhängig. Außerdem wird nicht deutlich gemacht, daß diese Genehmigung nur erteilt werden kann, wenn alle Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind, um eine indirekte Ableitung in das Grundwasser zu verhindern.

An dritter Stelle verweist die italienische Regierung auf eine andere Bestimmung des genannten Beschlusses vom 4. Februar 1977, wonach die Ableitung in den Untergrund nicht zur Beseitigung von Industrieabwässern erfolgen darf, *außer* wenn feststeht, daß es keine andere technisch und wirtschaftlich brauchbare Alternativlösung gibt, und wenn „alle vorgeschriebenen geologischen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind" [8]. Auch diese Bestimmung enthält offenkundig nur ein bedingtes Verbot, das dann auch noch, wenn man es mit Artikel 4 der Richtlinie vergleicht, an ganz ungenaue Voraussetzungen geknüpft ist.

6. Es wundert mich daher, daß die Kommission in ihrer Klageschrift ausführt, sie nehme Kenntnis von der Erklärung der italienischen Regierung, daß jede direkte Ableitung von Abwässern in das Grundwasser verboten sei, und die italienische Regierung auffordert, diese Auslegung vor dem Gerichtshof zu bestätigen. Um ein Verbot, wie es die Richtlinie vorschreibt, handelt es sich in keiner Hinsicht [9]. Da der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung nun bestätigt hat, daß die Kommission ihre Rüge in diesem Punkt nicht aufrechterhalten wolle, bleibt mir nichts anderes übrig, als dies zur Kenntnis zu nehmen.

7. *Zweitens* hat die Kommission vorgetragen, im italienischen Recht werde kein Unterschied zwischen Ableitungen von Stoffen der Liste I und von solchen der Liste II gemacht. Diese Unterscheidung ist wichtig, da die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflich-

6 — GURI Nr. 141 vom 29. 5. 1976, S. 4125.

7 — Siehe Anlage 5, Teil 1, Absatz 1 des Beschlusses, veröffentlicht in GURI, Supplemento ordinario, Nr. 48 vom 21.2. 1977, S. 1. Die Kommission hat den Normcharakter dieses Beschlusses nicht in Frage gestellt, und auch ich halte es nicht für erforderlich, im Rahmen meiner Untersuchung auf diesen Punkt einzugehen.

8 — Siehe Anlage 5 Teil 1 Absatz 3.1 des Beschlusses, a. a. O.

9 — Die Haltung der Kommission in diesem Punkt erstaunt um so mehr, als sie zur Begründung einer anderen Rüge zu Recht darauf hingewiesen hat, daß das (in Fußnote 6 zitierte) italienische Gesetz Nr. 319 *alle* Ableitungen unter bestimmten Voraussetzungen zulasse (siehe im folgenden Nr. 7).

tet, die Ableitung von Stoffen der Liste I in das Grundwasser zu *verhindern*, während die Ableitung von Stoffen der Liste II in das Grundwasser nur *begrenzt* werden muß, um die Verschmutzung durch diese Stoffe zu verhindern (Artikel 5). Unter Verweis auf Artikel 9 des Gesetzes Nr. 319 vom 10. Mai 1976 [10] hat die Kommission erklärt, daß *alle* Ableitungen in Italien grundsätzlich erlaubt seien, wenn sie bestimmte „Akzeptabilitätsgrenzwerte" nicht überschritten. In ihrer Klagebeantwortung und in ihrer Gegenerwiderung hat die italienische Regierung zu diesem Punkt nicht Stellung genommen. Der Gerichtshof hat der italienischen Regierung daher eine schriftliche Frage gestellt. Die Antwort der italienischen Regierung bezieht sich nur auf die Ableitung von Jauche (einem Stoff, der als solcher weder in der Liste I noch in der Liste II vorkommt), die dann auch unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Für Stoffe der Liste I scheint damit kein Verbot direkter Ableitungen zu bestehen und ebensowenig ein Genehmigungssystem, das sicherstellt, daß indirekte Ableitungen verhindert werden. In diesem Punkt ist die Klage der Kommission daher begründet.

8. *Drittens* hat die Kommission geltend gemacht, das italienische Recht enthalte keine Bestimmungen in bezug auf eine Reihe von Stoffen der Liste I und der Liste II. In der Klagebeantwortung und in der Gegenerwiderung der italienischen Regierung wird dieses Versäumnis nicht bestritten. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß die Kommission in bezug auf Nr. 4 der Liste I („Stoffe, die im oder durch Wasser krebserregende, mutagene oder teratogene Wirkung haben") nicht verdeutlicht habe, welche spezifischen Stoffe damit gemeint seien. Die Vertragsverletzung steht damit fest. Was die gewünschte „Verdeutlichung" angeht, verstehe ich nicht, inwieweit deren Fehlen ein Hindernis für den Erlaß einer Bestimmung des nationalen Rechts über die betreffenden Stoffe sein kann. Nichts hindert die italienische Regierung daran, z. B. im Wege einer Durchführungsverordnung und — wenn sie es wünscht — nach Konsultation der Kommission eine Liste aufzustellen, in der solche Stoffe namentlich bezeichnet werden. In Anbetracht der ständigen wissenschaftlichen Weiterentwicklung erscheint es im übrigen kaum angezeigt, auf Gemeinschaftsebene eine abschließende Liste der Stoffe mit krebserregender, mutagener oder teratogener Wirkung aufzustellen.

Schließlich fällt mir auf, daß die italienische Regierung einerseits im Zusammenhang mit einer Reihe von Bestimmungen der Richtlinie vor dem Gerichtshof die Auffassung vertritt, mit der Richtlinie werde keine vollständige Harmonisierung angestrebt und sie belasse daher den Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum [11], andererseits im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen eine gemeinschaftsrechtliche Regelung mit allen Details zur Verfügung gestellt haben möchte.

9. Die Kommission hat ferner gerügt, daß im italienischen Recht den Vorschriften der Richtlinie entsprechende Bestimmungen über die Erteilung von Ableitungsgenehmigungen fehlten. Es geht hier um die Artikel 7 bis 13 der Richtlinie; ich werde die Rügen der Kommission im folgenden Artikel für Artikel behandeln.

10 — Vgl. Fußnote 6.

11 — Siehe z. B. die Nrn. 28 und 33 des Sitzungsberichts und im folgenden unter Nr. 13.

10. Betrachten wir zunächst (es handelt sich um die *vierte* Rüge der Kommission) die Umsetzung der Artikel 7 und 8 der Richtlinie. Gemäß Artikel 4 und 5 der Richtlinie darf eine Genehmigung in einer Reihe von Fällen nur nach einer vorherigen Prüfung erteilt werden. Artikel 7 enthält in bezug auf diese Prüfung eine Reihe von detaillierten Regelungen: Sie muß namentlich

„eine Untersuchung der hydrogeologischen Bedingungen der betreffenden Zone, der etwaigen Reinigungskraft des Bodens und des Untergrundes sowie der Gefahren einer Verschmutzung und einer Beeinträchtigung der Qualität des Grundwassers durch die Ableitung umfassen und die Feststellung ermöglichen, ob die Ableitung in das Grundwasser von Gesichtspunkten des Umweltschutzes aus eine angemessene Lösung darstellt".

Daneben wird in Artikel 8 der Richtlinie bestimmt, daß Genehmigungen nur erteilt werden, nachdem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten

„festgestellt haben, daß die Überwachung des Grundwassers und insbesondere seiner Qualität gewährleistet ist".

11. Nach dem Gesetz Nr. 319 vom 10. Mai 1976 [12] ist für alle Ableitungen eine Genehmigung erforderlich (siehe Artikel 9 des Gesetzes). Diese Genehmigung wird erteilt, wenn die beabsichtigten Ableitungen unter den durch das Gesetz festgelegten „Akzeptabilitätsgrenzwerten" bleiben (siehe Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 9 des Gesetzes). In bestimmten Fällen kann bereits vorab eine vorläufige Genehmigung erteilt werden, selbst wenn die beabsichtigte Ableitung die Akzeptabilitätsgrenzwerte überschreitet (Artikel 15). Die Kommission trägt in diesem Zusammenhang vor, Artikel 15 des Gesetzes Nr. 319 lasse zu, daß eine Genehmigung allein aufgrund eines Antrags erteilt werde. Außerdem *gilt* nach demselben Artikel eine vorläufige Genehmigung als erteilt, wenn der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nicht binnen sechs Monaten nach seiner Einreichung abgelehnt worden ist.

12. Die vorstehenden Bestimmungen sehen offenkundig die durch Artikel 7 der Richtlinie vorgeschriebene vorherige Prüfung nicht vor. In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofes hat die italienische Regierung zwar auf eine „sehr detaillierte Regelung" verwiesen, die in der Anlage 5 des Beschlusses vom 4. Februar 1977 [13] enthalten sein soll. Dieser auf die Artikel 2 und 3 des Gesetzes Nr. 319 von 1976 [14] gestützte Beschluß enthält hauptsächlich eine Reihe allgemeiner Kriterien und technischer Normen, die bei der Verwendung von Wasser für industrielle Zwecke zu beachten sind. Sowohl das Gesetz als auch der Beschluß sind geraume Zeit vor der Richtlinie erlassen worden, und es ist daher auch nicht verwunderlich, daß die italienische Regierung keine einzige spezifische Bestimmung der genannten Anlage hat nennen können, durch die die in Artikel 7 der Richtlinie enthaltenen klaren und genauen Regelungen über Gegenstand und Ziel der vorherigen Prüfung durchgeführt werden.

Was die Umsetzung des Artikels 8 der Richtlinie angeht, verweist die italienische Regierung auf Anlage 5 Teil I Nr. 2.8 des Beschlusses vom 4. Februar 1977. Darin wird bestimmt, daß im Zusammenhang mit der Auswirkung von Ableitungen auf die Umwelt eine Reihe von Überwachungsmaß-

12 — Vgl. Fußnote 6.

13 — Vgl. Fußnote 7.

14 — Vgl. Fußnote 6.

nahmen durchzuführen ist. Die italienische Regierung hat jedoch nicht dartun können, daß die Ergebnisse dieser Überwachungsmaßnahmen für das Erteilen einer Ableitungsgenehmigung oder einer Genehmigung für Maßnahmen, die zu einer indirekten Ableitung führen können, maßgeblich sind. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ist dies im übrigen unwahrscheinlich. Artikel 9 des Gesetzes Nr. 319 von 1976 scheint die Zulässigkeit von Ableitungen nur von der Einhaltung von Akzeptabilitätsgrenzwerten abhängig zu machen (siehe oben Nr. 7). Daher sind weder Artikel 7 noch Artikel 8 der Richtlinie ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt.

13. Ich muß schließlich noch auf das Argument der italienischen Regierung eingehen, das System der „stillschweigend erteilten vorläufigen Genehmigungen" stehe in Einklang mit der Richtlinie. Die italienische Regierung ist nämlich der Auffassung, eine derartige Regelung sei durch die Richtlinie nicht ausdrücklich verboten und damit zulässig. Es genügt wohl, erneut auf die Artikel 4, 5 und 7 der Richtlinie (die für bestimmte Genehmigungen eine detaillierte vorherige Prüfung vorschreiben) und auf Artikel 8 der Richtlinie (in dem bestimmt wird, daß eine Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn die zuständigen Behörden festgestellt haben, daß die Überwachung der Qualität des Grundwassers gewährleistet ist) zu verweisen. Eine Regelung, nach der eine vorläufige Genehmigung bei Schweigen der Verwaltung automatisch als erteilt gilt, ist mit diesen Bestimmungen offenkundig unvereinbar.

14. *Fünftens* macht die Kommission geltend, die Artikel 9 und 10 der Richtlinie, die eine Reihe von Einzelheiten und Bedingungen beinhalten, die in eine Genehmigung aufzunehmen sind, seien nicht ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt worden. In ihrer Klagebeantwortung hat die italienische Regierung in diesem Zusammenhang auf das Gesetz Nr. 62 vom 5. März 1982 [15] verwiesen. Die italienische Regierung trägt vor, Artikel 2 dieses Gesetzes bestimme, daß die regionalen Behörden geeignete Gebiete für Ableitungen von Abwässern bezeichneten und dabei die Kriterien anwendeten, die im Beschluß des interministeriellen Ausschusses vom 4. Februar 1977 festgelegt seien. Damit hat die italienische Regierung jedoch noch nicht nachgewiesen, daß die sehr genauen und detaillierten Bestimmungen und Bedingungen, die in den Artikeln 9 und 10 enthalten sind, in eine Genehmigung aufgenommen werden müssen. Ich halte die Vertragsverletzung daher für erwiesen.

15. *Sechstens* wirft die Kommission Italien vor, Artikel 11 der Richtlinie nicht in nationales Recht umgesetzt zu haben. Nach diesem Artikel dürfen Genehmigungen nur für einen begrenzten Zeitraum erteilt werden und sind mindestens alle vier Jahre zu überprüfen. Außerdem können sie verlängert, geändert oder widerrufen werden.

Weder in ihrer Klagebeantwortung noch in ihrer Gegenerwiderung hat die italienische Regierung zu diesem Punkt Stellung genommen. Auf eine Frage des Gerichtshofes hin hat sie nicht bestritten, daß es keine Bestimmungen über die Geltungsdauer von Genehmigungen gibt (was die anderen Regelungen in Artikel 11 angeht, enthält die Antwort der italienischen Regierung keine Angaben). Dennoch meint die italienische Regierung, daß die Umsetzung dieses Artikels nicht Gegenstand des Rechtsstreits sei, da sie in der Klageschrift der Kommission nicht genannt sei. In dieser Frage irrt sich die italienische Regierung: Am 9. Dezember 1987 hat die Kommission ein Addendum zu

15 — Dieses Gesetz trägt den Titel „Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 1981, n° 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela della acque dall'inquinamento" (GURI Nr. 63 vom 5.3.1982, S. 1713).

ihrer Klageschrift eingereicht, in dem sie diesen Punkt zur Diskussion stellt.

Man kann folglich nur zu dem Schluß gelangen, daß Artikel 11 der Richtlinie nicht ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt worden ist.

16. *Siebtens* hat die Kommission Italien vorgeworfen, es habe Artikel 12 der Richtlinie nicht in nationales Recht umgesetzt. Nach diesem Artikel ist die Genehmigung dann zu verweigern, wenn sich ergibt, daß der Antragsteller die ihm vorgeschriebenen Bedingungen nicht einhalten kann. Werden die in einer Genehmigung vorgeschriebenen Bedingungen nicht eingehalten, so hat die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, daß diese Bedingungen erfüllt werden, und die Genehmigung erforderlichenfalls zu widerrufen.

Artikel 15 des bereits genannten Gesetzes Nr. 319 von 1976 [16] schreibt den zuständigen Behörden zwar vor, eine Genehmigung zu widerrufen, wenn die „Akzeptabilitätsgrenzwerte" nicht eingehalten werden. Diese Bestimmung bezieht sich jedoch nicht auf die in den Artikeln 4 bis 10 der Richtlinie genannten Bedingungen und Regelungen und ist daher nicht ausreichend. Weder in ihrer Klagebeantwortung noch in der Gegenerwiderung wird von der italienischen Regierung irgendeine andere Bestimmung erwähnt, die man als Umsetzung des Artikels 12 ansehen könnte. Auch in diesem Punkt ist die Klage der Kommission daher begründet.

17. *Achtens* wird Italien vorgeworfen, Artikel 13 nicht in nationales Recht umgesetzt zu haben. Dieser Artikel lautet wie folgt:

„Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten überwachen die Einhaltung der in den Genehmigungen festgelegten Bedingungen sowie die Auswirkungen der Ableitungen auf das Grundwasser."

Für die Umsetzung dieses Artikels kommen zwei Bestimmungen des italienischen Rechts in Betracht. Es handelt sich zunächst um Artikel 15 des Gesetzes Nr. 319 vom 10. Mai 1976 [17], wonach die technischen Aufgaben der Überwachung und Kontrolle aller Ableitungen von den Provinzlaboratorien vorgenommen werden. Zweitens ist in Artikel 9 desselben Gesetzes bestimmt, wie diese Kontrollen durchzuführen sind. In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofes hat die italienische Regierung ferner auf eine Reihe von Bestimmungen, wonach die lokalen und regionalen Behörden Ableitungen zu überwachen haben, auf die Schaffung einer besonderen Umweltschutzpolizei und darauf verwiesen, daß die Nichteinhaltung der in einer Ableitungsgenehmigung festgelegten Bedingungen strafrechtlich geahndet werde.

Zu Recht hat die Kommission ausgeführt, daß Artikel 13 der Richtlinie durch diese Bestimmungen nicht genau und detailliert genug umgesetzt werde. Das genannte italienische Gesetz fordert nämlich eine Kontrolle der abgeleiteten Stoffe nur in Form von Stichproben und schreibt nicht vor, daß die Einhaltung der *Bedingungen*, die in den Genehmigungen nach der Richtlinie festzulegen sind, zu kontrollieren ist; ebensowenig macht es deutlich, daß die Kontrolle sich auch auf die *Folgen* der Ableitung für das

16 — Vgl. Fußnote 6.

17 — Vgl. Fußnote 6.

Grundwasser erstrecken muß. Damit steht auch hier die Vertragsverletzung fest.

18. *Neuntens* wirft die Kommission Italien vor, Artikel 15 der Richtlinie nicht ordnungsgemäß nachgekommen zu sein. Nach diesem Artikel ist eine Bestandsaufnahme der aufgrund der Artikel 4, 5 und 6 der Richtlinie erteilten Ableitungsgenehmigungen vorzunehmen.

Nach Auffassung der Kommission, der in diesem Punkt von Italien nicht widersprochen wird, ist die einzige zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeignete Vorschrift des italienischen Rechts in Anlage 5 Teil 1 Abschnitt 2.1 Absatz 5 des Beschlusses vom 4. Februar 1977 [18] enthalten. Danach ist ein Verzeichnis aller genehmigten Ableitungen mit Angabe des Ortes, an dem sie vorgenommen werden, und der Art der erfolgenden Ableitungen aufzustellen. Die Kommission äußert sich nicht zur formellen Vereinbarkeit einer solchen Bestimmung mit Artikel 15 der Richtlinie. Sie führt dazu lediglich aus, da die oben angegebenen Verfahrensvorschriften der Richtlinie in bezug auf die Erteilung, die Überwachung und den Widerruf von Ableitungsgenehmigungen in Italien nicht ordnungsgemäß umgesetzt seien, könne es unmöglich eine Bestandsaufnahme der in den Artikeln 4, 5 und 6 der Richtlinie genannten Genehmigungen geben.

Die italienische Regierung hat vorgetragen, die geltenden Bestimmungen des italienischen Rechts gewährleisteten die Führung des in Artikel 15 der Richtlinie genannten Bestandsverzeichnisses, sie hat jedoch das Vorbringen der Kommission, daß in der Praxis kein Verzeichnis der *in der Richtlinie genannten* Genehmigungen geführt werde, nicht bestritten. Auch in diesem Punkt ist die Vertragsverletzung daher als nachgewiesen anzusehen.

Ergebnis

19. Meine Untersuchung veranlaßt mich zu der Schlußfolgerung, daß der Klage der Kommission mit Ausnahme der Artikel 4 der Richtlinie betreffenden Rüge in vollem Umfang stattzugeben ist. Ich fordere Sie daher auf, festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Richtlinie 80/68 nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt hat, und der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

18 — Vgl. Fußnote 7.