SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 26. Juni 1997 *

1. Die Kommission beantragt mit ihrer am 18. Juni 1996 beim Gerichtshof eingegangenen Klage gemäß Artikel 169 des Vertrages die Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg seine Verpflichtungen aus dem Vertrag und aus 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 [1] (im folgenden: Richtlinie) nicht erfüllt hat.

Die Kommission hält dem Großherzogtum Luxemburg insbesondere vor, daß es unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie Programme zur Verringerung der Verschmutzung nicht aufgestellt oder aber nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt habe und daß es die Ergebnisse der Durchführung der Programme nicht mitgeteilt habe.

Der rechtliche Rahmen

2. Die Richtlinie stellt eine der ersten Regelungen dar, die die Gemeinschaft zur Durchführung einer Umweltpolitik erlassen hat, und zwar auch zur Umsetzung des Ersten Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz [2]. Mit dem Ziel, einen wirksamen Schutz der Gewässer sicherzustellen, werden in der Richtlinie zwei Gruppen von gefährlichen Stoffen bezeichnet, die in Listen im Anhang zur Richtlinie aufgeführt sind. Die erste Gruppe umfaßt in der Liste I angegebene Stoffe, die aufgrund ihrer Toxizität, ihrer Langlebigkeit und der Bioakkumulation besonders schädlich sind; die durch diese Substanzen hervorgerufene Verschmutzung ist zu beseitigen. Nach Artikel 6 der Richtlinie legt der Rat für die Stoffe aus der Liste I Grenzwerte fest, die die Emissionsnormen nicht überschreiten dürfen. Die zweite Gruppe umfaßt in der Liste II angegebene Substanzen, deren schädliche Wirkung auf die Gewässer auf eine bestimmte Zone beschränkt sein kann und von den Merkmalen des aufnehmenden Gewässers und ihrer Lokalisierung abhängt. Die durch die Liste II erfaßten Stoffe sind zum einen ausdrücklich durch die Nennung einzelner Stoffe und von Stoffamilien und Stoffgruppen bezeichnet; zum andern umfassen sie diejenigen Stoffe „der in der Liste I aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen, für die die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Grenzwerte nicht festgelegt werden". Bei den Stoffen der Liste II besteht das Ziel der Richtlinie in der Verringerung der Verschmutzung; um dies zu erreichen, sollten die Staaten „Programme ..., die Qualitätsziele für die Gewässer umfas-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 129, S. 23.

2 — ABl. 1973, C 112, S. 1, wo das Programm als Anhang zur Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 veröffentlicht ist.

sen," aufstellen und „Emissionsnormen für diese Stoffe ... aufgrund dieser Qualitätsziele ... berechnen" [3].

3. Der Inhalt der Programme ist in Artikel 7 der Richtlinie festgelegt. Diese Regelung schreibt nämlich vor, daß die Programme „Qualitätsziele für die Gewässer [umfassen], die unter Beachtung etwaiger Richtlinien des Rates festgelegt werden" [4]. In den Programmen müssen die letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte berücksichtigt und Fristen für ihre Durchführung festgelegt werden [5]. Artikel 7 Absatz 6 sieht dann vor, daß die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitzuteilen sind. Die Verpflichtung zur Mitteilung scheint teleologisch mit der Aufgabe der Kommission verknüpft, mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vorzunehmen [6].

4. Die Richtlinie ist den Mitgliedstaaten am 5. Mai 1976 notifiziert worden. Eine Frist für ihre Durchführung durch die Mitgliedstaaten war nicht ausdrücklich vorgesehen; jedoch hätten die Staaten die Programme nach der Regelung in Artikel 12 Absatz 2 bis zum 5. August 1978 mitteilen müssen [7].

Mangels einer derartigen Mitteilung innerhalb dieser Frist hat die Kommission den Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 3. November 1976 vorgeschlagen, den 15. September 1981 als Datum für den Ablauf der Frist für die Mitteilung der Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch Stoffe der Liste II anzusehen. Diese zeitliche Begrenzung ist von Seiten der Mitgliedstaaten nicht beanstandet worden.

Das Verfahren

5. Die Kommission erinnerte die luxemburgische Regierung erstmals mit Schreiben vom 21. August 1985 an die Verpflichtung zur Beachtung der Regelung in Artikel 7 der Richtlinie. Mit Schreiben vom 26. September 1989 forderte die Kommission sie dann auf, die Programme zur Verringerung der Verschmutzung für 99 als vorrangig angesehene Stoffe der Liste II zu übermitteln. Diese Aufforderung wurde mit Schreiben vom 4. April 1990 bekräftigt.

3 — Vgl. die Präambel der Richtlinie und insbesondere die neunte Begründungserwägung sowie Artikel 7 der Richtlinie, der die normative „Umsetzung" dieser Begründungserwägung darstellt.

4 — Siehe Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie.

5 — Siehe Artikel 7 Absätze 4 und 5 der Richtlinie.

6 — Siehe Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie.

7 — Die genannte Norm sieht vor, daß die Kommission dem Rat die ersten Vorschläge für die Harmonisierung der Programme binnen 27 Monaten nach Bekanntgabe der Richtlinie übermittelt. Daraus folgt, daß die Staaten der Kommission die Programme vor diesem Datum hätten zuleiten müssen. Die in der Vorschrift angegebene Frist scheint im übrigen nicht peremptorisch zu sein, sondern hat vielmehr lediglich Hinweischarakter, da die Übermittlung der Vorschläge von dem allgemeinen Vorbehalt „soweit möglich" abhängig gemacht wird und offenbar davon abhängt, ob die von den Staaten übermittelten Programme zur Verfügung stehen.

Die Kommission trägt vor, die genannten Schreiben seien von der luxemburgischen Regierung nicht beantwortet worden [8].

6. Auch das anschließend von der Kommission versandte Mahnschreiben blieb unbeantwortet.

In der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 25. Mai 1993 gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, daß es unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie die Programme zur Verringerung der Verschmutzung mit den Qualitätszielen für die im Anhang aufgelisteten 99 Stoffe nicht aufgestellt habe oder der Kommission diese Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung nicht mitgeteilt habe und es unter Verstoß gegen Artikel 5 des Vertrages unterlassen habe, die in diesem Zusammenhang angeforderten Informationen vorzulegen.

Auch die mit Gründen versehene Stellungnahme blieb unbeantwortet, wodurch die Erhebung der Klage gemäß Artikel 169 des Vertrages in der bereits genannten Formulierung gerechtfertigt wurde.

8 — In Wirklichkeit geht aus dem Mahnschreiben wohl hervor, daß das Großherzogtum Luxemburg auf das erste Schreiben mit einer eigenen Mitteilung vom 31. Januar geantwortet hat. Es soll sich jedoch um eine Teilantwort gehandelt haben, die Informationen über die Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch Blei, Zink, Kupfer und Nickel enthielt. Dieser Punkt ist im übrigen von dem beklagten Staat nicht aufgegriffen worden.

Zur teilweisen Unzulässigkeit der Klage

7. Wenn man genau sein will, wie es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat geboten ist, ist vor der Begründetheit des Antrags der Kommission die Frage der teilweisen Unzulässigkeit der Klage zu behandeln.

Sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme hat die Kommission Luxemburg vorgehalten, die Programme zur Verringerung der Verschmutzung für die im Rahmen der Liste II als vorrangig anzusehenden 99 Stoffe, von denen eine Liste der mit Gründen versehenen Stellungnahme als Anhang beigegeben war („Liste der 99 Stoffe, die Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens sind") nicht aufgestellt oder nicht mitgeteilt zu haben [9]. Abweichend davon beantragt die Kommission in der Klageschrift, die Vertragsverletzung des beklagten Staates festzustellen, die in der Nichtaufstellung (oder Nichtmitteilung) der Programme zur Verringerung der Verschmutzung unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie besteht, ohne irgendwelche näheren Angaben zu machen, so daß davon auszugehen ist, daß die auf diese Weise vorgehaltene Vertragsverletzung sich auf alle Stoffe der der Richtlinie als Anhang beigefügten Liste II beziehen soll und nicht nur auf die 99 Stoffe, die Gegenstand der mit Gründen versehenen Stellungnahme und des Mahnschreibens sind.

9 — Es handelt sich insbesondere um Stoffe, die zwar zu den Stoffgruppen und Stoffamilien der Liste I gehören, für die der Rat die Grenzwerte, die die Staaten bei dem Erlaß von Emissionsnormen zu beachten haben, noch nicht festgelegt hat. Gemäß der Regelung im Anhang zur Richtlinie ist anzunehmen, daß diese Stoffe folglich zur Liste II gehören und daher der Regelung in Artikel 7 der Richtlinie unterliegen.

8. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes ist eine Vertragsverletzungsklage insoweit unzulässig, als sie Vorwürfe umfaßt, die nicht Gegenstand des vorprozessualen Verfahrens waren und über die daher zwischen der Kommission und dem betroffenen Staat nicht gestritten werden konnte, wodurch dessen Verteidigungsrechte verletzt worden sind [10]. Daraus folgt, daß die Klage, soweit sie auf die Feststellung gerichtet ist, daß das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 der Richtlinie in bezug auf Stoffe verstoßen hat, die zwar in der Liste II angegeben sind, aber nicht zu den 99 vorrangigen Substanzen gehören, für unzulässig zu erklären ist [11].

9. Andererseits kann in diesem Verfahren kein Raum für die im Mahnschreiben und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erhobene Rüge sein, daß ein selbständiger Verstoß gegen Artikel 5 des Vertrages vorliege, weil Luxemburg die von der Kommission angeforderten Informationen in bezug auf die Durchführung der Richtlinie nicht vorgelegt habe [12]. Diese Rüge ist nämlich in der Klageschrift nicht wiederholt worden; es ist daher anzunehmen, daß sie fallengelassen worden ist.

Zur Begründetheit

10. Innerhalb der oben dargelegten Grenzen ist die Klage der Kommission nicht nur zulässig, sondern auch begründet. Vor allem räumt der beklagte Mitgliedstaat, was die Nichtmitteilung der Programme und der Ergebnisse ihrer Durchführung in zusammenfassenden Übersichten und damit den Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie angeht, die Vertragsverletzung selbst ein und unterläßt es darüber hinaus, dafür irgendeine Rechtfertigung anzuführen.

11. Dagegen bestreitet das Großherzogtum Luxemburg die Vertragsverletzung in bezug auf die Nichtaufstellung der Programme und damit den Verstoß gegen die Artikel 2 und 7 Absatz 1 der Richtlinie. Im einzelnen macht

10 — Vgl. Urteile vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 298/86 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 4343) und vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 2793, Randnrn. 2 bis 10). Im einzelnen hat der Gerichtshof in der letztgenannten Entscheidung die Klage insoweit für unzulässig erklärt, als im Mahnschreiben die vorgehaltene Vertragsverletzung nur auf die Beschränkung der Verwendung von Gelatine in Bonbons bezogen worden war, während sie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme wie auch in der Klageschrift auf alle Süßwaren, haltbar gemachtes Fleisch und Speiseeis ausgedehnt worden war.

11 — Keine Bedeutung kann der Umstand haben, daß das Großherzogtum Luxemburg in diesem Zusammenhang keine Einwände erhoben hat und sich im streitigen Verfahren sogar in der Sache verteidigt hat. Die Beeinträchtigung des Rechts auf ein kontradiktorisches Verfahren ist auf jeden Fall in vollem Umfang in der vorprozessualen Phase eingetreten, deren korrekter Ablauf eine unerläßliche Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens zur Feststellung einer Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist (vgl. das in der vorstehenden Fußnote zitierte Urteil Kommission/Italien, insbesondere Randnr. 7).

12 — Durch die Richtlinie als solche war die Übermittlung von Informationen über die Einzelheiten ihrer Durchführung nicht vorgeschrieben, sondern lediglich die Mitteilung der Programme und der Ergebnisse ihrer Durchführung in zusammenfassenden Übersichten. Die Verpflichtung zur Vorlage der Informationen, die die Kommission vor dem Mahnschreiben mehrfach angefordert hat, findet daher ihre Grundlage in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsorganen. Für einen anders gelagerten Fall, in dem die Verpflichtung zur Lieferung von Informationen über die Durchführung der Richtlinie sich unmittelbar aus dieser ergibt, vgl. das Urteil vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-69/90 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-6011, Randnrn. 11 bis 13).

Luxemburg zu seiner Verteidigung geltend, das Fehlen der Programme zur Verringerung der Verschmutzung und die Nichtfestlegung der Qualitätsziele seien dadurch gerechtfertigt, daß es Sektoren in Industrie oder Handel, die mit den in Frage stehenden verunreinigenden Stoffen arbeiteten, nicht gebe oder aber daß die luxemburgischen Behörden, was die vorhandenen Verschmutzungsquellen angehe, von Fall zu Fall Emissionsnormen erließen, die in einigen Fällen von den Betreibern der Industrieanlagen in freiwilliger Kooperation sogar noch verschärft würden. Die Kommission hat darauf entgegnet, daß sowohl das Vorhandensein von Emissionsnormen, auch wenn sie besonders streng seien, als auch das Nichtvorhandensein von Industrien, die die betroffenen verunreinigenden Stoffe verwendeten, unerheblich sei. Dies befreie die Mitgliedstaaten nämlich nicht von der Verpflichtung, Programme mit Qualitätszielen festzulegen.

Der Auffassung der Kommission ist beizupflichten.

12. Schon eine Auslegung der Vorschriften der Richtlinien nach ihrem Wortlaut führt zu der Feststellung, daß ein Staat, der die Programme nicht aufgestellt hat, seine Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Die Ausarbeitung der Programme wird nämlich in Artikel 7 vorgeschrieben, damit das in Artikel 2 genannte Ziel, nämlich die Verringerung der Verschmutzung durch die in der Liste II des Anhangs enthaltenen gefährlichen Stoffe, erreicht werden kann. Das Vorhandensein von verunreinigenden Stoffen gebietet daher als solches die Aufstellung der Programme. Ich füge hinzu, daß das Vorhandensein von verunreinigenden Stoffen in Luxemburg von dem beklagten Mitgliedstaat nicht geleugnet wird; dieser gibt nämlich an, daß die zuständigen Stellen Emissionsnormen für verschiedene Arten von Ableitungen erlassen hätten.

13. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß das unbestrittene Fehlen der Programme — mit der Folge, daß die Richtlinie beachtet wäre — dadurch ausgeglichen wird, daß es Emissionsnormen gibt, die von Fall zu Fall von den zuständigen Behörden für jede einzelne Verschmutzungsquelle festgelegt werden. Die Richtlinie schreibt nämlich für die Programme einen klar formulierten Inhalt vor, der Qualitätsziele, Fristen und spezifische Vorschriften für die Verwendung von Stoffen und Produkten enthält, die unter Berücksichtigung der letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte festgelegt worden sind. Nur ausgehend von den Qualitätszielen und nach Maßgabe dieser Ziele dürfen die zuständigen Behörden bei der Erteilung einer vorherigen Genehmigung die Emissionsnormen festlegen. Diese Auslegung steht ganz im Einklang mit der Ratio der Richtlinie, deren Funktion sich nicht nur auf das Erfordernis des Umweltschutzes, sondern auch auf eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Ableitung von gefährlichen Stoffen in Gewässer zurückführen läßt, um dadurch Unterschiede der Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, durch die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigt würde. Dies geht deutlich nicht nur aus der Präambel [13], son-

13 — Siehe insbesondere die dritte Begründungserwägung in der Präambel der Richtlinie. Dieses doppelte Erfordernis erklärt auch, daß die Richtlinie auf zwei Rechtsgrundlagen, die Artikel 100 und 235, gestützt worden ist, und zwar in einer Zeit, in der die Umweltpolitik noch nicht ausdrücklich zu den Gemeinschaftszuständigkeiten gehörte.

dern auch aus den *Grundsätzen einer Umweltpolitik in der Gemeinschaft* hervor, die in dem bereits genannten Aktionsprogramm für den Umweltschutz definiert sind, zu dessen Durchführung die Richtlinie dient [14]. Ein derartiges Harmonisierungserfordernis kann nur durch die Koordinierung von Programmen erfüllt werden, die Qualitätsziele enthalten; lediglich Emissionsnormen bei der vorherigen Genehmigung einzelner Ableitungen von verunreinigenden Stoffen festzulegen, erweist sich als ein zur Erreichung dieses Zieles untaugliches Mittel. Gerade zu diesem Zweck sieht Artikel 7 Absatz 7 — wie bereits angegeben — vor, daß die Kommission die verschiedenen nationalen Programme „im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung" einander gegenüberstellt.

Hoheitsgebiet vorhandenen Gewässer bis zur Grenzlinie des Küstenmeers [16] einschließlich des Grundwassers betrifft, gilt die Richtlinie 78/659 nur für Süßwasser, das von den Mitgliedstaaten als schutz- oder verbesserungsbedürftig bezeichnet wird, damit es für das Leben von Fischen geeignet ist. Darüber hinaus — und dies ist das wichtigste — entsprechen die in der Richtlinie 78/659 für Salmoniden- und für Cyprinidengewässer festgelegten qualitativen Parameter anderen Erfordernissen und stimmen auf jeden Fall nicht mit den Qualitätszielen überein, die die Staaten zur Verringerung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe in den durch die Richtlinie 76/464 vorgeschriebenen Programmen festzulegen haben.

Kosten

14. Die Berufung von seiten des Großherzogtums Luxemburg auf innerstaatliche Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen [15] zu erhalten, kann nicht zu einer anderen Lösung führen. Insbesondere ist festzustellen, daß sich die Anwendungsbereiche und Ziele der beiden Richtlinien nicht decken. Während die Richtlinie, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, praktisch alle im staatlichen

15. Die Nichtbeachtung der Richtlinie in bezug auf die 99 vorrangigen Stoffe stellt den schwerwiegendsten Teil der im gerichtlichen Verfahren vorgehaltenen Vertragsverletzung und auch den Hauptgrund dar, aus dem die Kommission das Verfahren in Gang gesetzt hat. Im übrigen hat das Großherzogtum Luxemburg keine Einrede der Unzulässigkeit erhoben und ist mit seinem gesamten Vorbringen unterlegen, so daß es keinen Grund gibt, ihm nicht die gesamten Kosten aufzuerlegen.

14 — In dem Programm wurde insbesondere die Notwendigkeit einer Koordinierung und Harmonisierung der nationalen Umweltpolitiken auf Gemeinschaftsebene auf der Grundlage einer langfristigen gemeinsamen Konzeption hervorgehoben.

15 — ABl. L 222, S. 1.

16 — Übrigens haben die Mitgliedstaaten sich in einer der Richtlinie beigefügten Erklärung verpflichtet, auch für die Ableitung von Abwässern durch Fernleitungen in die hohe See Vorschriften zu erlassen, die nicht weniger streng sind.

Ergebnis

16. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof daher vor,

— festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 2 und 7 der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 verstoßen hat, daß es Programme für die Verringerung der Verschmutzung für 99 im Anhang zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme angegebene Stoffe und die Ergebnisse der Durchführung dieser Programme unter Verstoß gegen Artikel 7 dieser Richtlinie nicht aufgestellt und auch nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt hat;

— die Klage insoweit für unzulässig zu erklären, als sie auf die Feststellung einer Vertragsverletzung gerichtet ist, die sich darauf bezieht, daß die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung für andere gefährliche Stoffe als die 99 obengenannten nicht aufgestellt und in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt worden sind;

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.