SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO SAGGIO
vom 25. Juni 1998 *

1. Mit der vorliegenden Klage gemäß Artikel 169 des Vertrages ersucht die Kommission den Gerichtshof um die Feststellung, daß das Königreich Spanien gegen 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 (nachstehend: Richtlinie) [1] verstoßen hat.

Die Kommission hält dem Königreich Spanien insbesondere vor, daß es unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch die in Liste II im Anhang der Richtlinie aufgeführten Stoffe nicht aufgestellt oder aber ihr nicht mitgeteilt habe.

Der rechtliche Rahmen

2. Die Richtlinie, deren fehlende Umsetzung die Kommission in diesem wie auch in weiteren Verfahren beklagt, stellt eine der ersten Regelungen dar, die die Gemeinschaft zur Durchführung einer Umweltpolitik erlassen hat und mit der auch das Erste Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz umgesetzt werden sollte [2].

Mit dem Ziel, einen wirksamen Schutz der oberirdischen Binnengewässer, des Küstenmeeres, der inneren Küstengewässer und des Grundwassers sicherzustellen [3], werden in der Richtlinie zwei Gruppen gefährlicher Stoffe festgelegt, die in Listen in ihrem Anhang zusammengefaßt sind.

3. Die erste Gruppe umfaßt in der Liste I angegebene Stoffe, die aufgrund ihrer Toxizität, ihrer Langlebigkeit und der Bioakkumulation besonders schädlich sind. Verschmutzungen aufgrund dieser Stoffe müssen beseitigt werden. Die durch solche Stoffe hervorgerufene Verschmutzung ist zu beseitigen. Für diese Stoffe legt der Rat gemäß Artikel 6 der Richtlinie Grenzwerte fest, die die Emissionsnormen in jeder einzelnen Entsorgungsgenehmigung nicht überschreiten dürfen.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 129, S. 23.

2 — ABl. C 112 vom 20. Dezember 1973, S. 1; dort ist 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.

3 — Vgl. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie.

Zur zweiten Gruppe gehören in der Liste II angegebene Stoffe, deren schädliche Wirkung auf die Gewässer auf eine bestimmte Zone beschränkt sein kann und von den Merkmalen der aufnehmenden Gewässer und ihrer Lokalisierung abhängig ist. Die Festlegung der in Liste II aufgeführten Stoffe erfolgt nach einem doppelten Bezugssystem. Zum einen umfaßt die Liste II einzelne Stoffe und Stoffkategorien, die zu in der Liste besonders angeführten Stoffgruppen oder -familien gehören. Zum anderen umfaßt diese Liste aber auch die Stoffe, die zu den in der Liste I aufgeführten Stoffamilien und -gruppen gehören, für die aber Grenzwerte nach Artikel 6 der Richtlinie nicht festgelegt wurden. Nach Darstellung der Kommission, der der beklagte Staat nicht widersprochen hat, gibt es 99 Stoffe, die an sich zur Liste I gehören, aber der Regelung für Stoffe der Liste II unterliegen, weil eine Festlegung von Grenzwerten für sie nicht erfolgt ist.

4. Um die Verschmutzung durch Stoffe der Liste II zu verringern, verpflichtet die Richtlinie insbesondere in ihrem Artikel 6 die Mitgliedstaaten, „Programme" mit „Qualitätszielen" für die Gewässer aufzustellen, die unter Beachtung etwaiger speziellerer und sektorbezogener Richtlinien des Rates festzulegen sind. Bei der Festlegung der Qualitätsziele müssen die letzten wirtschaftlich durchführbaren technischen Fortschritte berücksichtigt werden. Die Durchführung der Programme hat nach Maßgabe von Fristen zu erfolgen, die in den Programmen selbst festgelegt sind. Die Durchführung erfolgt insbesondere durch Errechnung von Emissionsnormen anhand der in den Programmen festgelegten Qualitätsziele seitens der zuständigen staatlichen Behörden. Jede Entsorgung, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, muß zuvor unter Festlegung der Emissionsnorm genehmigt werden.

5. In Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie ist für die Programme eine Mitteilungspflicht gegenüber der Kommission festgelegt, die diese regelmäßig im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung gegenüberzustellen hat. Zu diesem Zweck hat die Kommission, wenn es sich als erforderlich erweist, dem Rat Vorschläge vorzulegen [4]. Die Aufmerksamkeit, die den Erfordernissen der Harmonisierung bei den einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften gilt, ist durch die Erwägung gerechtfertigt, daß die unterschiedlichen nationalen Vorschriften über die Ableitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer „zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen führen und so einen unmittelbaren Einfluß auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben [können]" [5].

Somit ist die Richtlinie nicht nur ein erster Schritt zu einem verbesserten Umweltschutz in der Gemeinschaft, sondern zugleich ein Beitrag zur Schaffung und zum Funktionieren des Binnenmarktes; dies rechtfertigt die Heranziehung einer doppelten Rechtsgrundlage: Artikel 100 und Artikel 235 des Vertrages [6].

4 — Vgl. Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie.

5 — Vgl. die dritte Begründungserwägung der Richtlinie.

6 — Vgl. in diesem Sinne bereits die Schlußanträge von Generalanwalt Tesauro vom 26. Juni 1997 in der Rechtssache C-206/96 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1998, I-3401, insbesondere Nr. 13).

6. Eine Frist für die Umsetzung war in der Richtlinie nicht vorgesehen. Die Kommission hat jedoch mit Schreiben vom 3. November 1976 den Mitgliedstaaten 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 den Mitgliedstaaten nicht beanstandet worden [7]. Gemäß Artikel 395 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge [8] hätte sich das Königreich Spanien den Bestimmungen der Richtlinie zum 1. Januar 1986 anpassen müssen.

Das Verfahren

7. Mit Schreiben vom 26. September 1989 und 4. April 1990 ersuchte die Kommission, da sie keine Mitteilung der spanischen Behörden über die erfolgte Aufstellung der Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch Stoffe der Liste II erhalten hatte, den beklagten Staat um Äußerung zu sämtlichen Stoffen der Liste I, sodann zu den 99 Stoffen der Liste II, die wegen fehlender Festlegung von Grenzwerten nach Artikel 6 der Richtlinie der Regelung für Stoffe der Liste II unterstellt waren.

8. Da eine Antwort der spanischen Regierung ausblieb, sandte die Kommission ihr am 19. Dezember 1990 ein erstes Aufforderungsschreiben, in dem sie die Nichterfüllung der Pflichten nach Artikel 7 sowohl bezüglich der Stoffe der Liste I als auch bezüglich der erwähnten 99 Stoffe der Liste II beanstandete, bei denen sie die Unterlassung der spanischen Regierung als besonders schwerwiegend betrachtete.

Die spanischen Behörden übersandten der Kommission mit Schreiben vom 23. Juli 1990 eine Antwort, die indessen die zuständigen Stellen der Kommission nie erreichte und dieser daher mit Schreiben vom 29. Januar 1991 erneut übermittelt wurde. In dieser Mitteilung räumten die spanischen Behörden insgesamt ein, daß die Programme nach Artikel 7 der Richtlinie bei den Wasserverbänden in Arbeit seien und folglich weder für die Stoffe der Liste I noch für die im Aufforderungsschreiben genannten 99 Stoffe aufgestellt seien. Bezüglich der Verringerung der Meeresverschmutzung durch gefährliche Stoffe versicherte die spanische Verwaltung, sie falle in die Zuständigkeit der autonomen Regionen. In diesem Schreiben war immerhin von zahlreichen bereits ausgearbeiteten oder noch nicht fertiggestellten Sanierungsstudien und -plänen für verschiedene Zonen des Staatsgebiets oder der spanischen Küsten die Rede.

9. Mit Aufforderungsschreiben vom 30. November 1993, in das das vorangegangene

7 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-206/96 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1998, I-3401, Randnr. 7).

8 — Anlage zum Vertrag über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 15. November 1985, S. 23).

Schreiben mit aufgenommen war, forderte die Kommission die spanische Regierung erneut zur Stellungnahme über Ausarbeitung und Durchführung der Programme nach Artikel 7 auf und fügte außerdem eine Aufstellung der 99 Stoffe bei, die zwar zur Liste I gehörten, aber der Regelung für Stoffe der Liste II unterstellt waren.

Die spanische Regierung antwortete am 3. März 1994 mit einer Reihe von Bemerkungen. Die spanischen Behörden verwiesen zunächst auf Vorschläge für Richtlinien für Wassereinzugsgebiete (Nordspanien, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebro) und erwähnten ebenfalls die Aufstellung eines Inventars der potentiell umweltbelastenden Tätigkeiten, das aufgrund von vier großen Gruppen gefährlicher Stoffe erstellt worden sei. Diesem Inventar sei zu entnehmen, daß die industriellen Tätigkeiten, die die gefährlichen Stoffe erzeugten, die oberirdischen Gewässer nicht beeinträchtigten. Eine geringfügige Verschmutzung entstehe durch den Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln in der Landwirtschaft, während eine spürbare Verschmutzung auf industrielle Tätigkeiten zurückzuführen sei, die gefährliche Stoffe bei der Erzeugung einsetzten und sie als Nebenprodukte herstellten. Die spanischen Behörden wiesen auf ein Projekt für die ständige Überwachung der Gewässerqualität (SAICA-Projekt) sowie auf die bevorstehende Festlegung von Qualitätszielen unter Beachtung der Toxizität, der Langlebigkeit und der Bioakkumulation jedes Stoffes hin. Bezüglich der Meeresverschmutzung räumte die spanische Regierung ein, daß die autonomen Regionen die in ihre Zuständigkeit fallenden Programme noch nicht fertiggestellt hätten.

10. Da die Kommission die Antworten der spanischen Regierung nicht als ausreichend erachtete, übersandte sie ihr am 17. November 1994 eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 des Vertrages, in der im Hinblick auf die unterlassene Aufstellung von Programen zur Verringerung der Verschmutzung durch Stoffe der Liste II der unterbliebene Erlaß von Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie beanstandet wurde.

Auf Antrag des beklagten Staates wurde die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzte Frist von zwei Monaten durch Schreiben der Kommission vom 18. Januar 1995 um weitere zwei Monate verlängert. Die spanische Regierung antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme erst mit Schreiben vom 8. September und 16. Oktober 1995, die beide Informationen und Berichte über die Politik der spanischen Zentralregierung und der autonomen Regionen im Bereich der Ableitungen umweltbelastender Stoffe in die Gewässer enthielten.

Die Kommission konnte diesen Informationen nicht die Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung der Gewwässer durch Stoffe der Liste II entnehmen und hat daher die vorliegende Klage erhoben.

Zur Begründetheit

11. Die Klage der Kommission erscheint begründet, so daß ihr stattgegeben werden sollte.

Das Vorbringen der spanischen Regierung läßt sich wie folgt aufgliedern.

Innerstaatliche Schwierigkeiten

12. Der beklagte Staat macht zunächst im Zusammenhang mit dem Schutz der Binnengewässer und des Meeres geltend, er sei infolge der Änderung der politischen Verhältnisse im Anschluß an die Verkündung der Verfassung von 1978 mit tiefgreifenden Veränderungen in seiner Verwaltung konfrontiert worden. Außerdem habe der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften die Umsetzung einer beträchtlichen Zahl gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen in innerstaatliches Recht auch auf Gebieten wie dem Umweltschutz erforderlich gemacht, in denen die neue spanische Verwaltung wenig Erfahrung gehabt und einen geringeren Entwicklungsstand als die Verwaltungen der anderen Mitgliedstaaten aufgewiesen habe. Die Schaffung und Ausbildung der autonomen Regionen, die nach spanischem Staatsrecht für den Umweltschutz zuständig seien, hätten weitere Schwierigkeiten für die sofortige Umsetzung der Richtlinie mit sich gebracht.

13. Insoweit genügt der Hinweis, daß sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der ihm nach Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen zu rechtfertigen [9], und daß es nicht darauf ankommt, ob die Pflichtverletzung ganz oder teilweise auf andere als die zentralen Behörden des Staates wie die einer autonomen Region [10] oder einer Gemeinde [11] zurückzuführen ist.

Folglich rechtfertigen die Verwaltungsschwierigkeiten des beklagten Staates die beanstandete Pflichtverletzung nicht. Vom 1. Januar 1986 an hätte Spanien trotzdem die aus der Richtlinie folgenden Pflichten erfüllen müssen.

9 — Vgl. statt vieler Urteile vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-259/94 (Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-1947, Randnr. 5), vom 6. April 1995 in der Rechtssache C-147/94 (Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1015, Randnr. 5) und vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 18).

10 — Vgl. Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 227/85 bis 230/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 1, Randnr. 9).

11 — Vgl. Urteil vom 10. März 1987 in der Rechtssache 199/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 1039).

Das Fehlen von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung

14. Die spanische Regierung verweist ferner auf die eigenen Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verschmutzung und macht insbesondere geltend, es gebe zwar keine formell als Programme zur Verringerung der Verschmutzung ausgewiesenen Maßnahmen (oder sie seien noch nicht gebilligt), die Ziele der Richtlinie würden jedoch in gleicher Weise durch die insgesamt geltenden Bestimmungen und durch die von der spanischen Verwaltung eingerichteten Techniken der Kontrolle der Verschmutzung sichergestellt.

15. Hierzu ist vor allem zu sagen, daß es im vorliegenden Verfahren um eine Pflichtverletzung geht, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift in besonderer Weise umrissen wird. Es handelt sich um die Nichtaufstellung oder unterlassene Mitteilung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung durch Stoffe aus der Liste II im Anhang der Richtlinie, wie sie in Artkel 7 der Richtlinie genannt sind. Es kommt daher nicht auf die Geltung von Vorschriften zum Schutz der Gewässer an, deren Angemessenheit niemand bezweifelt, und ebensowenig lassen sich die Anstrengungen der spanischen Behörden in Gesetzgebung und Verwaltung, um dem Fehlen oder der Unangemessenheit der jeweiligen Regelung zum Schutz der Umwelt abzuhelfen, anzweifeln.

16. Was die Rechtfertigung der spanischen Regierung betrifft, es fehlten zwar förmlich verabschiedete Programme, die Zielsetzung der Richtlinie werde aber in gleicher Weise durch die insgesamt geltenden Bestimmungen und die Verwaltungmaßnahmen sichergestellt, so ist darauf hinzuweisen, daß die vom beklagten Staat angeführten, nach Rang und Natur unterschiedlichen Bestimmungen nicht das Vorliegen eines Programms zur Verringerung der Verschmutzung erkennen lassen, wie es die Richtlinie im Auge hat.

Das kurz nach Abschluß des Beitrittsvertrags [12] verkündete Gesetz Nr. 29/85 über die Überwachung der Gewässer soll anstelle der überlebten und veralteten, auf das Jahr 1879 zurückgehenden Regelung eine allgemeine Regelung des Wasserhaushalts und der Wassernutzung schaffen. In diesem allgemeineren Zusammenhang sieht dieses Gesetz in Titel V (Schutz der Qualität der Binnengewässer) bei jeder Einleitung verschmutzender Stoffe in die Gewässer eine vorherige Verwaltungsgenehmigung vor. Das Dekret zur Durchführung des eben genannten Gesetzes [13] regelt eingehend das Verfahren für die Erteilung dieser Verwaltungsgenehmigung, deren wichtigster Aspekt die Festlegung der Emissionsnorm durch die Verwaltungsbehörde ist, die bei jeder einzelnen Einleitung beachtet werden muß. Die Bedingungen für die Genehmigung müssen indessen anhand der Festlegungen definiert werden, die in den Plänen für die Verringerung der Verschmutzung für jedes Wassereinzugsgebiet und im nationalen Wasserplan

12 — Das Gesetz ist vom 2. August 1985 (BOE Nr. 189 vom 8. August 1985), während der Beitrittsvertrag am 12. Juni dieses Jahres unterzeichnet wurde.

13 — Königliches Dekret Nr. 849 vom 11. April 1986 (BOE vom 30. April 1986, Nr. 103).

enthalten sind, wie dies in den genannten spanischen Bestimmungen vorgeschrieben ist [14].

17. Die spanische Regierung räumt selbst ein, daß die Gewässerpläne für jedes Wassereinzugsgebiet noch nicht gebilligt sind, obwohl sie für die Gestaltung der Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch die Stoffe der Liste II entscheidend sind, deren schädliche Wirkung, wenn ich daran erinnern darf, je nach den Merkmalen der aufnehmenden Gewässer und ihrer Lokalisierung unterschiedlich ausfällt.

Untersuchungen über einige Wassereinzugsgebiete, in denen die Eigenarten der verschmutzenden Tätigkeiten im Hoheitsgebiet aufgezeigt und die verschmutzenden Stoffe zusammengestellt werden, haben nicht die gleiche Bedeutung wie die Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung. Sie stellen gegebenenfalls Vormaterial für die Ausarbeitung des Programms dar, das Qualitätsziele, Fristen für die Durchführung und besondere Bestimmungen für die Benutzung bestimmter Stoffe enthalten muß.

18. Gänzlich unerheblich scheint mir in der Sache die Berufung der spanischen Regierung auf das Ministerialdekret vom 12. November 1987 [15] zu sein, das zwar Qualitätsziele im Zusamenhang mit bestimmten gefährlichen Stoffen festlegt, die indessen zur Liste I gehören und nicht zur Liste II, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht.

19. Im Zusammenhang mit der Meeresverschmutzung beruft sich die spanische Regierung auf das Gesetz Nr. 22/88 [16], das sich bei der Festlegung einer allgemeinen Regelung des Meeresbereichs darauf beschränkt, eine vorherige Genehmigung für die Einleitung gefährlicher Stoffe in Meeresgewässer anzuordnen. Die Regelung für die Erteilung der Genehmigungen und die für sie geltenden allgemeinen Voraussetzungen sind aber von den autonomen Regionen festzulegen. Die Aufstellung von Programmen der autonomen Regionen zur Verringerung der Verschmutzung, wie sie die Richtlinie verlangt, ist nicht bewiesen worden. Die Berichte einiger autonomer Regionen, die der Kommission im vorgerichtlichen Abschnitt des Verfahrens übermittelt wurden, wiederholen lediglich die Verpflichtungen, die sich bereits aus der Richtlinie ergeben, wie etwa die alsbaldige Aufstellung von Sonderprogrammen zur Verringerung der Verschmutzung durch Stoffe der Liste II [17], oder sie verweisen auf Initiativen der Datensammlung oder auf Untersuchungen zur Ausarbeitung einer angemessenen normativen Umsetzung der Richtlinie [18], enthalten jedoch keinerlei wirkliche Programme zur Verringerung der Verschmutzung.

14 — Vgl. insbesondere das Königliche Dekret Nr. 927 vom 29. Juli 1988 (BOE Nr. 209 vom 31. August 1988).

15 — BOE Nr. 280 vom 23. November 1987.

16 — Gesetz Nr. 22 vom 28. Juli 1988 (BOE Nr. 181 vom 29. Juli 1988).

17 — Vgl. den Bericht der Generalitat Valenciana.

18 — Vgl. den Bericht der baskischen Regierung.

20. Schließlich stellt auch die Berufung auf das Königliche Dekret Nr. 484 vom 7. April 1995 [19], das die Regelung rechtswidriger oder nur durch eine vorläufige Genehmigung gedeckter Ableitungen bezweckt, auch wenn es, wie der beklagte Staat bemerkt, ein Mittel ist, zur Verringerung der Verschmutzung beizutragen, kein Programm in dem Sinne dar, den sich die Richtlinie zu eigen gemacht hat [20].

Im System der Richtlinie stellt nämlich das in Artikel 7 vorgesehene „Programm" ein Instrument dar, dessen Funktion darin besteht, die Einzelheiten des Vorgehens zur Verringerung der Verschmutzung in einem koordinierten und tendenziell vollständigen Kontext zu umreißen, damit die verschiedenen Gewässerschutzsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine etwaige Harmonisierung miteinander verglichen werden können.

Somit stellt weder eine Vielzahl normativer Maßnahmen noch eine Regelung, die die Ableitung gefährlicher Stoffe von einer vorherigen Genehmigung abhängig macht, ein wirkliches Programm dar; sie dienen zwar dem Schutz der Gewässerumwelt, können indessen nicht als organische und geordnete Gestaltung der Vorgehensweisen zur Verwirklichung bestimmter Qualitätsziele bewertet werden.

Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, müssen Programme zur Verringerung der Verschmutzung spezifisch sein: Das Ziel der Verringerung der Verschmutzung, das gegebenenfalls durch andere Maßnahmen wie etwa allgemeine Sanierungsprogramme angegangen wird, entspricht nicht notwendig dem unserer Richtlinie [21].

21. Ich darf ferner darauf hinweisen, daß die Richtlinie selbst die Aufstellung von Programmen als ein wesentliches Instrument für die Verfolgung der Ziele des Umweltschutzes betrachtet, die sie in erster Linie im Auge hat. Ergänzt wird diese zentrale Bedeutung durch die Pflicht, Fristen für die Durchführung der Programme festzulegen (Artikel 7 Absatz 5) und sie der Kommission mitzuteilen, damit diese nicht nur ihre Angemessenheit im Hinblick auf die Zielrichtung der Richtlinie, sondern auch deren Harmonisierung in den einzelnen Mitgliedstaaten prüfen kann (Artikel 7 Absatz 7).

19 — BOE Nr. 95 vom 21. April 1995.

20 — Auf jeden Fall ist das genannte Königliche Dekret nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten und später verlängerten Frist erlassen worden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist aber das Vorliegen einer Vertragsverletzung zu diesem Zeitpunkt zu beurteilen und können später eingetretene Veränderungen nicht berücksichtigt werden (vgl. zuletzt Urteil vom 3. Juli 1997 in der Rechtssache C-60/96, Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-3827, Randnr. 15).

21 — Vgl. zu den Programmen für die Verringerung der Umweltverschmutzung nach den Richtlinien 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. L 222, S. 1), und 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, S. 47), Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-298/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-6747). Unlängst hat diese Orientierung auch auf die Richtlinie Anwendung gefunden, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juni 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-232/95 und C-233/95, Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-3343).

Aus diesem Gesamtkomplex von Regelungen ergibt sich, daß, selbst wenn das Ziel der Verringerung der Verschmutzung durch die normativen Instrumente des spanischen Rechts in angemessener Weise angegangen würde, das Fehlen von Programmen, auf deren Grundlage diese Verringerung durchzuführen wäre, die Kommission daran hindert, die harmonisierte Durchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu überprüfen. Damit aber wird die Erreichung eines der Ziele der Richtlinie gefährdet, nämlich die bereits erwähnte Beseitigung der unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, die sich negativ auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes auswirken können [22].

22. Im übrigen ist die besondere Genauigkeit bei der Umsetzung der Richtlinie vom Gerichtshof gerade im Hinblick auf Umweltrichtlinien hervorgehoben worden, wenn die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist [23]. Das trifft auch dann zu, wenn es um das Ziel der Richtlinie geht, die Verschmutzung durch Stoffe der Liste II zu verringern; denn bei ihnen bleibt im Gegensatz zu den Stoffen der Liste I die Festlegung der Qualitätsziele jedem einzelnen Mitgliedstaat überlassen [24].

23. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus 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 verstoßen hat, daß es entgegen Artikel 7 der Richtlinie keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch die Stoffe der Liste II erlassen und mitgeteilt hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

22 — Vgl. in diesem Sinne auch die Schlußanträge von Generalanwalt Tesauro in den verbundenen Rechtssachen C-232/95 und C-233/95 (zitiert in Fußnote 21), in denen die beklagte Regierung ebenfalls die Begründetheit der Klage der Kommission mit der Behauptung bestritten hatte, die nationalen Bestimmungen unterschiedlichen Ranges und unterschiedlicher Natur stellten sicher, daß die Bedingungen für den Wasserhaushalt den Anforderungen der Richtlinie entsprächen.

23 — Vgl. Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, insbesondere Randnr. 9).

24 — Ausgenommen die Fälle, für die besondere Richtlinien des Rates gelten (Artikel 7 Absatz 3).