SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 26. Februar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Kommission, nach Artikel 169 festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, damit die giftigen und gefährlichen Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt beseitigt werden, wie es die Richtlinie 75/442 EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47), insbesondere in ihren Artikeln 4 und 6, sowie die Richtlinie 78/319 EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43), insbesondere in ihren Artikeln 5 und 12, vorsehen.

2. Die Richtlinien 75/442 und 78/319 bezwecken die Aufhebung der Unterschiede zwischen den in den Mitgliedstaaten anwendbaren Vorschriften über Abfallbeseitigung und sollen zum Schutz der Umwelt und der Verbesserung der Lebensqualität beitragen. Nach Artikel 145 der Akte über den Beitritt Griechenlands hatte Griechenland die beiden Richtlinien bis zum 1. Januar 1981 durchzuführen.

3. Artikel 4 der Richtlinie 75/442 lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen und insbesondere ohne

— Wasser, Luft, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt zu gefährden;

— Geräusch- oder Geruchsbelästigungen zu verursachen;

— die Umgebung und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen."

Artikel 5 der Richtlinie 75/442 schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten „die zuständige[n] Behörde[n] ein[setzen], die damit beauftragt ist [sind], in einem bestimmten Gebiet die Maßnahmen zur Abfallbeseitigung zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen oder ... diese Behörde[n] [bestimmen]". Artikel 6 der Richtlinie lautet:

* Originalsprache: Englisch.

„Die in Artikel 5 genannte[n] zuständige[n] Behörde[n] erstellt [erstellen] so bald wie möglich einen Plan bzw. Pläne, der [die] insbesondere folgendes umfaßt [umfassen]:

— Art und Menge der zu beseitigenden Abfälle;

— allgemeine technische Vorschriften;

— geeignete Flächen für Deponien;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle.

In diesem Plan bzw. diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:

— die zur Beseitigung der Abfälle berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;

— die geschätzten Kosten der Abfallbeseitigung;

— geeignete Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung der Sammlung, des Sortierens und der Behandlung von Abfällen."

4. Nach Artikel 8 der Richtlinie 75/442 „bedürfen alle Anlagen oder Unternehmen, in denen Abfälle für andere aufbereitet, gelagert oder abgelagert werden, einer Genehmigung durch die in Artikel 5 genannte zuständige Behörde".

5. Nach Artikel 14 der Richtlinie 75/442 haben die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitzuteilen, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

6. Die Richtlinie 78/319 enthält entsprechende Bestimmungen für giftige und gefährliche Abfälle. So lautet Artikel 5 dieser Richtlinie:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die giftigen und gefährlichen Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen und insbesondere ohne

— Wasser, Luft, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt zu gefährden,

— Geräusch- oder Geruchsbelästigungen zu verursachen,

— die Umgebung und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen insbesondere die erforderlichen Maßnahmen, 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."

7. In Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 78/319 ist bestimmt, daß Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die die Lagerung, Behandlung oder Ablagerung giftiger und gefährlicher Abfälle durchführen, von den zuständigen Behörden eine Genehmigung einholen müssen.

8. Artikel 12 der Richtlinie 78/319 lautet:

„(1) Die zuständigen Behörden haben Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe zu erstellen und fortzuschreiben. Diese Pläne erstrecken sich insbesondere auf:

— Art und Menge der zu beseitigenden Abfälle,

— Verfahren zur Beseitigung,

— erforderlichenfalls spezielle Behandlungsanlagen,

— geeignete Orte für die Ablagerung.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können andere besondere Aspekte, insbesondere die geschätzten Kosten für die Beseitigung, einbeziehen.

(2) Die zuständigen Behörden veröffentlichen die in Absatz 1 genannten Pläne. Die Mitgliedstaaten teilen diese Pläne der Kommission mit.

(3) Die Kommission nimmt mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Pläne im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung der Durchführung dieser Richtlinie vor."

9. In Artikel 21 Absatz 2 der Richtlinie 78/319 ist vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

10. Der Begriff „Abfälle" ist in Artikel 1 Buchstabe a beider Richtlinien definiert als „alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat". Der Begriff „giftige und gefährliche Abfälle" ist in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie 78/319 definiert als „alle Abfälle, die die im Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführten Stoffe oder Materialien enthalten oder durch sie verseucht sind, und zwar in einer solchen Beschaffenheit, in solchen Mengen oder Konzentrationen, daß sich daraus eine Gefahr für die Gesundheit oder die Umwelt ergibt".

11. Am 22. September 1987 ging bei der Kommission eine Beschwerde ein, wonach eine Reihe von Gemeinden, insbesondere die im Norden des Nomos (Bezirks) Chania auf Kreta gelegenen, verschiedene Arten von Abfällen im Mündungsgebiet des Flusses Kouropitos in der Gemeinde Mouzoura Akrotiriou ablagerten. Die Schlucht, in die die Abfälle angeblich gekippt wurden, sei ein landschaftlich außerordentlich schönes Gebiet gewesen. Das dort abgeladene Material enthielt angeblich Abfälle aus örtlichen Militärstützpunkten, Krankenhäusern und Kliniken, Salzfabriken, Geflügelzuchtbetrieben, Schlachthäusern und anderen örtlichen Industriebetrieben.

12. Das unkontrollierte Abladen der Abfälle habe in dem Bezirk aufgrund des Gestanks und der angelockten verschiedenen Arten von Nagetieren und Insekten zu einem unerträglichen Zustand geführt. Überdies würden die Abfälle unkontrolliert verbrannt, was zur Gefahr des Ausbruchs großflächiger Brände führe, die möglicherweise die Militärstützpunkte gefährdeten; dies könne unabsehbare Folgen für die gesamte Region haben. Darüber hinaus sei in der Folge eines am 22. September 1986 eingetretenen Wolkenbruchs der Kouropitos über die Ufer getreten und habe Hunderte Tonnen von Abfall ins Meer geschwemmt, wodurch der Eingang des Golfes von Souda verschmutzt worden sei. Der Fischfang sei in diesem Gebiet nicht verboten worden.

13. Mit Schreiben vom 27. Januar 1988 forderte die Kommission die griechische Regierung auf, eine Erklärung zu dieser Beschwerde abzugeben. In ihrer Antwort vom 15. März 1988 bestritt die griechische Regierung nicht die in der Beschwerde aufgestellten Behauptungen; sie machte jedoch geltend, daß das zuständige Ministerium sich bereit gezeigt habe, die Ablagerung von Abfällen im Kouropitos zu unterbinden und daß für Chania ein Plan zur Abfallbeseitigung aufgestellt worden sei, der neue Mülldeponien vorsehe. Die griechische Regierung räumte jedoch ein, daß die Abfälle aus Chania weiterhin in den Kouropitos gekippt würden, bis der Plan durchgeführt sei, was voraussichtlich nicht vor August 1988 der Fall sein werde.

14. Die Antwort der griechischen Regierung überzeugte die Kommission nicht davon, daß die Erfordernisse der Richtlinien 75/442 und 78/319 erfüllt worden sind. Da sie keine weiteren Auskünfte von der griechischen Regierung erhielt, sandte sie dieser am 26. April 1989 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine schriftliche Aufforderung zur Stellungnahme, mit der sie sie bat, nähere Angaben über die Maßnahmen zu machen, die sie zur Durchführung dieser Richtlinien ergriffen habe.

15. Die griechischen Behörden antworteten mit einem Schreiben vom 4. August 1989, in dem sie ihre mittel- und langfristigen Pläne zur Abfallbeseitigung in Chania darlegten. Die Kommission war der Ansicht, daß die Antwort der griechischen Behörden zeige, daß bislang keine konkreten Maßnahmen ergriffen worden seien, um sicherzustellen, daß in dem Bezirk Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und Schädigung der Umwelt beseitigt würden. Sie richtete deshalb gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine begründete Stellungnahme an die griechische Regierung. Die griechische Regierung ließ diese unbeantwortet; die Kommission erhob deshalb Klage beim Gerichtshof.

16. Die Kommission hat in ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes nähere Auskunft über die Art der in Streit stehenden Abfälle gegeben. Die Kommission stellt fest, daß die Abfälle von unterschiedlichem Ursprung seien und u. a. aus Militärstützpunkten, örtlichen Krankenhäusern und Apotheken sowie kleinen örtlichen Betrieben wie Gerbereien, Färbe- und Reinigungsunternehmen sowie Autowerkstätten stammten. Nach Ansicht der Kommission enthalten die Abfälle eine oder mehrere der im Anhang zur Richtlinie 78/319 aufgeführten Substanzen, nämlich Quecksilber und Quecksilberverbindungen; Kadmium und Kadmiumverbindungen; Chrom-6-Verbindungen; Blei- und Bleiverbindungen; organische Halogenverbindungen; chlorierte Lösungsmittel; organische Lösungsmittel; pharmazeutische Verbindungen; nicht erkennbare und/oder neue chemische Laborchemikalien, deren Auswirkungen auf die Umwelt nicht bekannt seien sowie polyzyklische aromatische Verbindungen (krebserregend).

17. In der mündlichen Verhandlung rügte die griechische Regierung erstmals die Zulässigkeit der Klage, soweit sie die Richtlinie 78/319 betrifft. Da ihre Rüge nicht auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt worden ist, die erst während des schriftlichen Verfahrens zutage getreten sind, ist offensichtlich, daß der Gerichtshof selbst bei Begründetheit der Rüge der Gerichtshof befugt wäre, diese unberücksichtigt zu lassen (Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung). Doch läßt sich die Ansicht vertreten, daß der Gerichtshof die Frage der Zulässigkeit von Amts wegen beachten sollte. Ich werde deshalb kurz dazu Stellung nehmen.

18. Die griechische Regierung führt aus, daß das Schreiben der Kommission vom 27. Januar 1988, mit dem sie aufgefordert worden sei, eine Erklärung zu der bei der Kommission eingegangenen Beschwerde abzugeben, keine Bezugnahme auf die Richtlinie 78/319 enthalten habe. Die Kommission sei deshalb nicht befugt gewesen, in der förmlichen Aufforderung und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Frage aufzuwerfen, welche Maßnahmen Griechenland ergriffen habe, um dieser Richtlinie nachzukommen.

19. Dieses Vorbringen ist offensichtlich unschlüssig. Die förmliche Aufforderung stellt die erste förmliche Maßnahme innerhalb des Verfahrens nach Artikel 169 dar; sie gibt dem betroffenen Mitgliedstaat die Gelegenheit, sich zur angeblichen Vertragsverletzung zu äußern, bevor die Kommission zu der Angelegenheit eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgibt. Jeder mögliche Kontakt zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat in bezug auf die angebliche Vertragsverletzung, der vor dem Versenden der förmlichen Aufforderung stattfindet, ist nur von informellem Charakter und hat keine rechtlichen Folgen für das übrige Verfahren. Im vorliegenden Fall steht fest, daß der griechischen Regierung vor Erhalt der mit Gründen versehenen Stellungnahme Gelegenheit gegeben wurde, sich zu dem Vorwurf zu äußern, daß sie die beiden fraglichen Richtlinien nicht durchgeführt habe. Die Zulässigkeit der Klage in bezug auf beide Richtlinien steht also außer Zweifel.

20. Die griechischen Behörden versuchten, die Richtlinien 75/442 und 78/319 mit dem Gesetz Nr. 1650 vom 16. Oktober 1986 und den Ministerialverordnungen Nrn. 49541/1424 und 72751/3054 durchzuführen. Aus dem Vorbringen der griechischen Regierung im vorliegenden Fall geht jedoch eindeutig hervor, daß bislang keinerlei konkrete Maßnahmen ergriffen wurden, um si-

cherzustellen, daß in Chania die Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt beseitigt werden.

21. Beispielsweise wiederholt die griechische Regierung in ihrer Klagebeantwortung ihre Aussage, das zuständige Ministerium habe eingeräumt, daß die Ablagerung von Abfällen im Kouropitos aufhören müsse; die verantwortlichen örtlichen Behörden hätten es sich langfristig zum Ziel gesetzt, die Abfälle durch Verbrennung zu beseitigen. Als erste Maßnahme wurde ein polytechnisches Institut gebeten, zwei Studien zu dieser Angelegenheit zu erstellen. Um eine mittelfristige Lösung für das Problem zu finden, wurde bei derselben Institution eine weitere Studie in Auftrag gegeben, um einen Deponiestandort ausfindig zu machen, so daß für eine Ablagerung der Abfälle im Kouropitos kein Bedürfnis mehr besteht. Die griechische Regierung trägt jedoch vor, der Abschluß dieser Studie sei bei der örtlichen Bevölkerung auf beträchtlichen Widerstand gestoßen; die betroffenen örtlichen Behörden suchten nach alternativen Mitteln für die Abfallbeseitigung in dem Bezirk. Die griechische Regierung äußert die Ansicht, daß schließlich eine Lösung gefunden werde, die es erlaube, die gegenwärtig im Kouropitos abgelagerten Abfälle auf andere Weise zu beseitigen.

22. Aus den Informationen, die die griechische Regierung dem Gerichtshof auf eine seiner Fragen übermittelt hat, geht hervor, daß das polytechnische Institut mittlerweile auch die bei ihm in Auftrag gegebenen Studien fertiggestellt hat und daß ein Vorschlag für die Beseitigung des Abfalls in dem Bezirk entwickelt wurde. Die griechische Regierung räumt jedoch ein, daß der von den Behörden gewählte Standort für eine Deponie bei der örtlichen Bevölkerung auf Widerstand gestoßen sei und daß die erforderlichen Maßnahmen noch nicht getroffen worden seien, um sicherzustellen, daß im Bezirk Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt beseitigt würden.

23. Es ist offensichtlich, daß die griechische Regierung bei der Durchführung der Richtlinien 75/442 und 78/319 zwar einige Fortschritte gemacht haben mag, sie jedoch mehr als zehn Jahre nach Ablauf der in der Akte über den Beitritt Griechenlands festgelegten Frist noch immer keine konkreten Maßnahmen ergriffen hat, um dieses Ergebnis im Bezirk Chania zu erreichen. Meiner Ansicht nach sollte der Gerichtshof deshalb feststellen, daß Griechenland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um der Richtlinie 75/442 über Abfälle und der Richtlinie 78/319 über giftige und gefährliche Abfälle innerhalb der in der Akte über den Beitritt Griechenlands festgelegten Frist nachzukommen. Griechenland sollten daher die Kosten des Verfahrens auferlegt werden.