SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 10. Juni 1999 *

1. Die Kommission hat eine Klage nach Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) erhoben, die sich auf die Art und Weise bezieht, in der die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtung zur Durchführung der Richtlinie 76/464/EG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft [1] (im folgenden: Richtlinie) erfüllt hat.

2. Die Kommission wirft der Bundesregierung insbesondere vor, sie habe entgegen Artikel 7 der Richtlinie keine Programme mit Qualitätszielen zur Verringerung der Verschmutzung durch die Stoffe aus der Liste II im Anhang der Richtlinie aufgestellt. Die Klage gehört damit zu einer Reihe von Vertragsverletzungsklagen der Kommission gegen mehrere andere Mitgliedstaaten, die bislang zu fünf Urteilen des Gerichtshofes geführt haben. [2]

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 129, S. 23.

2 — Vgl. die Urteile des Gerichtshofes vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-206/96 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1998, I-3401), vom selben Tag in den verbundenen Rechtssachen C-232/95 und C-233/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1996, I-3343), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-285/96 (Kommission/Italien, Slg. 1998, I-5935); vom 25. November 1998 in der Rechtssache C-214/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-7661) und vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-207/97 (Kommission/Belgien, Slg. 1999, I-275).

Allgemeiner Rahmen der Richtlinie

3. In der ersten Begründungserwägung der aufgrund der Artikel 100 EG-Vertrag (jetzt Artikel 94 EG) und 235 EG-Vertrag (jetzt Artikel 308 EG) erlassenen Richtlinie heißt es:

„Es ist notwendig, daß die Mitgliedstaaten schnellstens eine umfassende und gleichzeitige Aktion zum Schutz der Gewässer der Gemeinschaft gegen Verschmutzung, insbesondere durch bestimmte langlebige, toxische, biologisch akkumulierbare Stoffe durchführen."

4. Artikel 2 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um im Einklang mit dieser Richtlinie die Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die gefährlichen Stoffe der Familien und Gruppen von Stoffen aus der Liste I im Anhang zu beseitigen, und um die Verschmutzung der genannten Gewässer durch die gefährlichen Stoffe der Familien und Gruppen von

Stoffen aus der Liste II im Anhang zu verringern, wobei diese Richtlinie einen ersten Schritt zur Erreichung dieses Zieles darstellt."

5. Die Liste I umfaßt bestimmte Einzelstoffe aus den in ihr aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen, die hauptsächlich aufgrund ihrer Toxizität, ihrer Langlebigkeit und ihrer Bioakkumulation auszuwählen sind. Nach Artikel 6 der Richtlinie hat der Rat für die Stoffe aus der Liste I die Grenzwerte, welche die Emissionsnormen nicht überschreiten dürfen, sowie Qualitätsziele festzusetzen.

6. Nach den Bestimmungen des Anhangs der Richtlinie umfaßt die Liste II

„— diejenigen Stoffe der in der Liste I aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen, für die die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Grenzwerte nicht festgelegt werden,

— bestimmte einzelne Stoffe und bestimmte Stoffkategorien aus den nachstehend aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen,

die für die Gewässer schädlich sind, wobei die schädlichen Auswirkungen jedoch auf eine bestimmte Zone beschränkt sein können und von den Merkmalen des aufnehmenden Gewässers und der Lokalisierung abhängen."

7. Artikel 7 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Zur Verringerung der Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die Stoffe aus der Liste II stellen die Mitgliedstaaten Programme auf, zu deren Durchführung sie insbesondere die in den Absätzen 2 und 3 erwähnten Mittel anwenden.

(2) Jede Ableitung in die in Artikel 1 genannten Gewässer, die einen der Stoffe aus der Liste II enthalten kann, bedarf einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, in der die Emissionsnormen festgesetzt werden. Diese sind nach den gemäß Absatz 3 festgelegten Qualitätszielen auszurichten.

(3) Die Programme gemäß Absatz 1 umfassen Qualitätsziele für die Gewässer, die unter Beachtung etwaiger Richtlinien des Rates festgelegt werden.

(4) Die Programme können auch spezifische Vorschriften für die Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Stoffgruppen sowie Produkten enthalten; sie

berücksichtigen die letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte.

(5) In den Programmen werden die Fristen für ihre Durchführung festgelegt.

(6) Die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung werden der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt.

(7) Die Kommission nimmt mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vor. Sie unterbreitet dem Rat, wenn sie es für erforderlich hält, einschlägige Vorschläge."

8. Gemäß Artikel 10 können ein Mitgliedstaat oder mehrere Mitgliedstaaten „gegebenenfalls einzeln oder gemeinsam strengere als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen festlegen".

9. Artikel 12 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Der Rat beschließt einstimmig binnen neun Monaten über Vorschläge der Kommission gemäß Artikel 6...

...

(2) Die Kommission übermittelt, soweit möglich binnen 27 Monaten nach Bekanntgabe dieser Richtlinie, ihre ersten Vorschläge gemäß Artikel 7 Absatz 7. Der Rat beschließt darüber einstimmig binnen neun Monaten."

10. Schließlich bestimmt Artikel 13, daß die Mitgliedstaaten der Kommission auf deren Ersuchen für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie u. a. ergänzende Auskünfte zu Programmen gemäß Artikel 7 übermitteln.

11. Die zum Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe am 5. Mai 1976 in Kraft getretene Richtlinie sieht für die konkrete Erfüllung der in

ihr enthaltenen Verpflichtungen nicht ausdrücklich eine bestimmte Frist vor.

12. Da die Liste I, abgesehen von Quecksilber und Cadmium, im wesentlichen Stoffamilien und Stoffgruppen enthält, hielt es die Kommission stets für erforderlich, vor der Bestimmung von Emissionsgrenzwerten oder von Qualitätszielen erst innerhalb dieser Gruppen und Familien die betroffenen Einzelstoffe zu bestimmen.

13. Die hierzu von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten haben zur Aufstellung einer Liste mit 129 Stoffen geführt, die der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22. Juni 1982 über die gefährlichen Stoffe im Sinne der Liste I der Richtlinie 76/464 [3] als Anhang beigefügt ist.

14. In seiner Entschließung vom 7. Februar 1983 zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung [4] erklärte der Rat, daß die in der Mitteilung der Kommission enthaltene Liste der 129 Stoffe der weiteren Arbeit der Gemeinschaft zur Durchführung der Richtlinie zugrunde gelegt werde.

15. Der Liste wurden nach dieser Entschließung drei weitere Stoffe hinzugefügt, so daß sie nunmehr 132 Stoffe enthielt. 18 davon sind Gegenstand von Richtlinien des Rates, die Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele festsetzen, und 15 weitere führten zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/464, den die Kommission am 14. Februar 1990 vorgelegt hat. [5]

16. Die 99 verbleibenden Stoffe sollten an sich in der Liste I im Anhang der Richtlinie stehen, müssen aber, solange der Rat keine entsprechenden Emissionsgrenzwerte festgelegt hat, wie Stoffe der Liste II behandelt werden. [6]

17. Aus den Akten geht außerdem hervor, daß die Rüge der Kommission sich auf das Fehlen von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung durch diese 99 Stoffe beschränkt; sie betrifft nicht die übrigen Stoffe aus der Liste II.

Zulässigkeit der Klage

18. In ihrer Klagebeantwortung hat die Bundesrepublik, wie sie das bereits bei zahlreichen anderen gegen sie gerichteten Vertragsverletzungsklagen getan hat, gegenüber der Klage die Einrede der Unzu-

3 — ABl. C 176, S. 3.
4 — ABl. C 46, S. 17.
5 — ABl. C 55, S. 7.
6 — Vgl. den Anhang der Richtlinie.

lässigkeit erhoben, da die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage unter Verstoß gegen das Kollegialprinzip zustande gekommen seien.

19. Eine derartige Einrede der Unzulässigkeit hat der Gerichtshof jedoch mit Urteil vom 29. September 1998 als unbegründet zurückgewiesen [7].

20. Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund dessen die Einrede der Unzulässigkeit in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

Zur Begründetheit

21. Die Kommission erklärt in ihrer Klageschrift, die Mitgliedstaaten seien gemäß Artikel 7 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie verpflichtet, Programme mit Qualitätszielen aufzustellen, um die Verschmutzung der Gewässer innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu verringern. Jede Ableitung in eines der betreffenden Gewässer bedürfe einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde. Diese habe im Hinblick auf die in den Programmen festgelegten Qualitätsziele Emissionsnormen festzusetzen.

22. Maßnahmen wie die Summenparameter oder die Regelungen über Einzelstoffe, auf die die deutsche Regierung vor der Klageerhebung hingewiesen habe, seien keine Programme im Sinne des Artikels 7 der Richtlinie. Außerdem könne auch das Vorhandensein von allgemeinen Programmen zur Gewässerreinigung, wie sie die Bundesregierung angeführt habe, nicht als ausreichende Umsetzung des Artikels 7 angesehen werden. Das mit diesen Programmen verfolgte Ziel, die allgemeine Verschmutzung der Gewässer zu verringern, entspreche nämlich nicht unbedingt dem spezifischen Ziel der Richtlinie, das darin bestehe, die Gewässerverschmutzung mit 99 bestimmten, als besonders gefährlich eingestuften Stoffen zu verringern.

23. Selbst wenn man mit der Bundesregierung davon ausgehen wollte, daß es in Deutschland vor der Wiedervereinigung eine Gewässerverschmutzung selbst bei Berücksichtigung strengster Kriterien nicht gegeben habe, entbinde dies die Bundesregierung nicht von der Verpflichtung, besondere Programme nach Artikel 7 der Richtlinie aufzustellen.

24. Die Bundesregierung verweist zunächst darauf, daß eine Richtlinie nach Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet

7 — Rechtssache C-191/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 51).

werde, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sei, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung dieses Zieles überlasse. Das Zusammenwirken der verschiedenen von ihr ergriffenen nationalen Maßnahmen („formelle Gesetze, untergesetzliches Regelwerk und Planungsinstrumente") gewährleiste die Verwirklichung des Zieles der Richtlinie, die Gewässer der Gemeinschaft wirksam vor gefährlichen Stoffen zu schützen.

25. Sie trägt sodann drei Argumente gegen die Begründetheit der Klage der Kommission vor.

Zum ersten Argument

26. Die Bundesregierung beruft sich auf die durch Artikel 10 der Richtlinie den Mitgliedstaaten eröffnete Möglichkeit, strengere Maßnahmen zu ergreifen als in der Richtlinie vorgesehen sei. Die Richtlinie selbst verlange die gänzliche Beseitigung der Verschmutzung der Gewässer durch Stoffe der Liste I, die als besonders gefährlich angesehen würden, durch die Festlegung von Emissionsgrenzwerten durch den Rat, während sie für die weniger gefährlichen Stoffe der Liste II eine Verringerung der Verschmutzung durch die Programme gemäß Artikel 7 verlange. Die Richtlinie betrachte also, anders ausgedrückt, die Festlegung von Emissionsgrenzwerten im Vergleich zu den Programmen als die strengere Maßnahme.

27. Die Bundesrepublik Deutschland habe auf der Grundlage von § 7a Wasserhaushaltsgesetz (im folgenden: WHG) selbst allgemein geltende Emissionsgrenzwerte festgelegt, wobei nicht zwischen den Stoffen der Liste I und denen der Liste II unterschieden werde. Die Ableitung von Schmutzwasser in die Gewässer bedürfe einer behördlichen Genehmigung. Diese werde nur erteilt, wenn die Schadstofffracht für die Stoffe der Liste I und II sowie weitere Stoffe so gering gehalten werde, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich sei. Die entsprechenden Anforderungen würden durch Rechtsverordnung festgelegt. Die Rechtsverordnung bestimme in ihren Anhängen einheitlich geltende Grenzwerte für die Einleitung der relevanten Schadstoffe in Gewässer. Nach dem Vorsorgeprinzip sei jede Ableitung soweit wie möglich zu vermeiden.

28. Im deutschen Recht unterliege damit jede Ableitung von Stoffen in die Gewässer den strengen Anforderungen von Emissionsgrenzwerten, wie sie die Richtlinie für die Stoffe der Liste I vorsehe. Im übrigen genüge die Anwendung von Emissionsgrenzwerten zur Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie, ohne daß es erforderlich wäre, in jedem Einzelfall die Einhaltung von Qualitätszielen im Umweltbereich unter Beweis zu stellen. Außerdem berücksichtige das WHG (immissionsseitig) die Belastung des Aufnahmegewässers, in-

dem es in § 6 vorsehe, daß die Erlaubnis zu versagen sei, „soweit von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung zu erwarten ist ..."

29. Die deutschen Umweltdaten bestätigten, daß dieses System eine strengere Schutzmaßnahme darstelle als die in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehenen Programme. Für 35 der 99 erwähnten Stoffe ergebe sich nämlich bei einem Vergleich der Meßdaten über die Gewässerqualität mit Qualitätszielen, die von einem Sachverständigenausschuß der Kommission erarbeitet worden seien, daß diese Qualitätsziele an allen beprobten Meßstellen hinsichtlich sämtlicher im Jahre 1995 gemessener Stoffe eingehalten worden seien. Für weitere 37 der 99 Stoffe ergebe eine Prüfung auf Relevanz, daß auch hier die von einer deutschen Expertengruppe vorgeschlagenen Qualitätsziele eingehalten worden seien. Für die 27 verbleibenden Stoffe lägen aus sachlichen Gründen keine Meßdaten vor, entweder weil diese Stoffe keine Relevanz aufwiesen oder ihre Verwendung als Pestizid in Deutschland verboten sei oder weil eine Qualitätszielüberprüfung für technische Mischungen analytisch nicht möglich sei.

30. Die Bundesrepublik Deutschland kommt zu dem Schluß, daß „die Festlegung von Emissionsgrenzwerten die schärfere Bestimmung im Vergleich zur Aufstellung von Programmen mit Qualitätszielen darstellt". Sie vertritt daher die Auffassung, daß Artikel 7 nicht anwendbar sei.

31. Nach Ansicht der Kommission können sich die Mitgliedstaaten nur dann auf Artikel 10 der Richtlinie berufen, wenn die strengeren nationalen Maßnahmen mit der Befolgung aller bindenden Bestimmungen der Richtlinie einhergehen. Es sei auf jeden Fall unzutreffend, daß die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten eine strengere Maßnahme als die Aufstellung von Programmen nach Artikel 7 der Richtlinie darstelle. Aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie ergebe sich nämlich, daß die Programme Qualitätsziele enthalten müßten, die für bestimmte Gewässer im Hinblick auf die jeweils angestrebte Gewässerqualität aufzustellen seien.

Beurteilung

32. Der vorliegende Rechtsstreit betrifft ausschließlich 99 Stoffe der Liste I. Für

diese Stoffe sieht die Richtlinie vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission „Grenzwerte festlegt, welche die Emissionsnormen nicht überschreiten dürfen".

33. Nachdem der Rat noch keine derartige Festlegung getroffen hat, wendet die Bundesrepublik Deutschland Grenzwerte an, die sie selbst aufgestellt hat.

34. Der Rechtsstreit hat seine Ursache darin, daß die Liste II gemäß dem Anhang der Richtlinie „diejenigen Stoffe der in der Liste I aufgeführten Stoffamilien und Stoffgruppen" umfaßt, „für die die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Grenzwerte nicht festgelegt werden." Mit anderen Worten: Diese Stoffe sind vorläufig wie Stoffe der Liste II zu behandeln.

35. Für Stoffe der Liste II haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Programme aufzustellen, zu deren Durchführung sie insbesondere die folgenden Mittel anwenden müssen:

— Regelungen mit Genehmigungserfordernissen;

— Emissionsnormen;

— Qualitätsziele für die Gewässer.

36. Die Bundesrepublik Deutschland wendet ein System mit Genehmigungserfordernissen sowie Emissionsnormen auf der Basis von Grenzwerten an. Sie hat dagegen weder Programme noch Qualitätsziele aufgestellt.

37. Die Bundesrepublik Deutschland macht in ihrem ersten Argument geltend, sie sei hierzu nicht verpflichtet, weil sie mit der Festlegung von Grenzwerten „strengere Maßnahmen" im Sinne von Artikel 10 der Richtlinie (dessen Wortlaut in Nummer 7 wiedergegeben ist) getroffen habe.

38. Die Kommission hält dem jedoch mit Recht entgegen, daß Artikel 10 es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, das System der Richtlinie auf den Kopf zu stellen, indem sie unter dem Vorwand, in einem einzelnen Punkt (hier: der Grenzwerte) strengere Maßnahmen anzuwenden, Bestimmungen der Richtlinie unangewendet lassen.

39. Die Anwendung von Grenzwerten für Stoffe, für die der Rat noch keine entsprechende Festlegung vorgenommen hat, ist als solche nicht zu beanstanden. Sie entbindet den Mitgliedstaat jedoch nicht von seiner Pflicht, Programme mit Qualitäts-

zielen für die Gewässer aufzustellen. Soweit nämlich der Rat seiner Aufgabe nach Artikel 6 nicht nachgekommen ist, findet Artikel 7 Anwendung.

40. In ihrer Gegenerwiderung trägt die Bundesrepublik Deutschland vor, sie wende „ein dem Artikel 6 entsprechendes Schutzsystem" an. Aber selbst wenn das der Fall wäre, so wäre sie doch zur Festlegung von Qualitätszielen verpflichtet. Artikel 6 Absatz 2 gibt nämlich dem Rat auf, „Qualitätsziele für die Stoffe aus der Liste I" festzusetzen. Wenn die Bundesrepublik Deutschland der Untätigkeit des Rates bei der Festlegung von Grenzwerten abhilft, dann muß sie dieser Untätigkeit auch bei der Festlegung von Qualitätszielen abhelfen.

41. Welche Bedeutung der Gemeinschaftsgesetzgeber den Qualitätszielen beimißt, zeigt sich in Artikel 6 Absatz 3, wo es heißt: „Die in Übereinstimmung mit Absatz 1 festgesetzten Grenzwerte gelten, ausgenommen in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat der Kommission nach einem vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgelegten Überwachungsverfahren nachweisen kann, daß in dem gesamten geographischen Gebiet, das gegebenfalls von den Ableitungen betroffen ist, den gemäß Absatz 2 festgelegten Qualitätszielen oder strengeren Qualitätszielen der Gemeinschaft auf Grund der Maßnahmen, die dieser Mitgliedstaat unter anderen trifft, zur Zeit und auch künftig ständig entsprochen wird." Das macht deutlich, welch große Bedeutung der Gemeinschaftsgesetzgeber den Qualitätszielen beimißt, da Ausnahmen nur bei den Grenzwerten, nicht jedoch im Hinblick auf die Einhaltung der Qualitätsziele gewährt werden können.

42. Wie die Kommission ebenfalls zu Recht geltend macht, müssen die Programme mit Qualitätszielen die Verschmutzung durch Schadstoffe aus diffusen Quellen berücksichtigen. Jede Ableitung, die durch ein individualisierbares und zurechenbares Verhalten verursacht wird, stellt nämlich eine „Einleitung" im Sinne der Richtlinie dar.

43. Ich vermag mich schließlich auch den weiteren Argumenten nicht anzuschließen, die die Bundesregierung vorgebracht hat, um darzutun, daß Artikel 7 unter den vorliegenden Umständen nicht anwendbar sei.

44. Zum einen läßt sich gewiß nicht bestreiten, daß die Festlegung vom Emissionsgrenzwerten durch den Rat nach der Systematik der Richtlinie mit dem Ziel erfolgen muß, die Gewässerverschmutzung durch Stoffe der Liste I zu beseitigen.

45. Die deutsche Argumentation ist jedoch unzutreffend, soweit sie unterstellt, daß die Festlegung von Emissionsgrenzwerten *ihrem Wesen nach* zur Beseitigung der Verschmutzung führt. Diese Wirkung hängt

gänzlich von der Höhe der festgesetzten Grenzwerte ab.

46. Das Argument der Bundesregierung, die Richtlinie selbst betrachte die Methode der Festsetzung von Grenzwerten als solche als ein schärferes Instrument als die in Artikel 7 vorgesehenen Programme, ist daher unbegründet.

47. Zum anderen beruft sich die Bundesregierung auf die tatsächliche Verschmutzungssituation, um darzulegen, daß die von ihr gewählten Maßnahmen strenger seien, denn „es liegt gleichsam im Wesen des Artikels 10 und vergleichbarer Schutzverstärkungsklauseln, daß die Frage, ob es sich bei der nationalen Regelung um eine 'strengere' handelt, in der Regel lediglich anhand der tatsächlich erzielten Umweltschutzverbesserung beantwortet werden kann."

48. Insoweit beschränkt sich die Bundesrepublik Deutschland jedoch auf den Hinweis, die von ihr angewandte Methode der Grenzwerte habe zu dem Ergebnis geführt, daß für 72 der fraglichen Stoffe die von einem Sachverständigenausschuß der Kommission und von einer deutschen Expertengruppe vorgeschlagenen Qualitätsziele bereits jetzt eingehalten seien. [8]

8 — Vgl. Nr. 28.

49. Aufschlußreich ist, wie die deutsche Regierung die Schlüsse formuliert, die sie aus dieser Feststellung zieht. Die Einhaltung der genannten Qualitätsziele soll demnach beweisen, daß die Festlegung von Emissionsgrenzwerten „ein mindestens gleichwertiges Instrument zu den Programmen darstellt" und sich daher „das bestehende Regelungssystem als effizienter oder wenigstens gleich effizient erweist". Nach meiner Ansicht vermag jedoch die Einhaltung der Qualitätsziele nicht zu beweisen, daß die von den deutschen Behörden gewählte Methode strenger ist als die der in der Richtlinie vorgesehenen Programme, sondern allenfalls, daß es sich dabei ebenfalls um eine wirksame Methode zur Verringerung der Verschmutzung handelt.

50. Das Ergebnis, das die deutschen Behörden erreicht haben wollen, nämlich die Verringerung der Verschmutzung, entspricht dem, zu dem sie durch die in Artikel 7 vorgesehenen Programme hätten gelangen müssen.

51. Dieselbe Feststellung gilt im Hinblick auf die Gewässergütekarten der Bundesrepublik Deutschland, die nach dem Vortrag der Bundesregierung belegen, „wie nachhaltig sich die Gewässerqualität der Fließgewässer während der letzten 20 Jahre verbessert hat."

52. Das ändert jedoch nichts daran, daß ein Mitgliedstaat sich nicht darauf berufen kann, daß er die mit einer Gemeinschaftsrichtlinie verfolgten Ziele bereits erreicht

hat, um sich seiner Verpflichtung zur Ergreifung der dort festgelegten spezifischen Maßnahmen zu entziehen.

53. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich daher nicht auf Artikel 10 der Richtlinie berufen, um auf die Aufstellung von Programmen mit Qualitätszielen zu verzichten.

Zum zweiten Argument

54. Das zweite Argument der deutschen Regierung geht dahin, das ihr zum Vorwurf gemachte Versäumnis sei die „Folge eigener Untätigkeit der Kommission". Sie bezweifle, „ob die Kommission überhaupt hinsichtlich der hier in Frage stehenden 99 Stoffe einem Mitgliedstaat mangelhafte Umsetzung des Artikel 7... vorwerfen kann. Denn diese 99 Stoffe sind Stoffe der Liste I und unterfallen nur deshalb noch dem Anwendungsbereich von Artikel 7, weil die Kommission ihren Verpflichtungen nach Artikel 6 nicht nachgekommen ist, zu diesen Stoffen gemeinschaftsweit einheitliche Grenzwerte zu entwickeln."

55. Es sei „ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, wie er zum Beispiel auch im deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch in § 162 zum Ausdruck kommt, daß jemand, der zu seinem eigenen Vorteil den Eintritt einer Bedingung wider Treu und Glauben verhindert oder herbeiführt, sich hierauf nicht berufen kann."

Beurteilung

56. In dieser Hinsicht ist mit der Kommission festzustellen, daß die Richtlinie selbst Maßnahmen vorsieht, die die Mitgliedstaaten zu treffen haben, falls der Rat keine Grenzwerte für die Stoffe der Liste I festlegt.

57. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, so folgt jedenfalls aus einer langen und gefestigten Rechtsprechung [9], daß „ein etwaiger Amtsfehler der Kommission, über dessen Vorliegen in einem besonderen Rechtsstreit zu entscheiden wäre, in keiner Weise die auf Verletzung des Vertrages gestützte Klage berühren" würde. Der Gerichtshof hat außerdem entschieden [10], daß „wenn... der Rat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt,... dies die Beklagten nicht von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen" entbinden kann, weil sich „aus der dem Ver-

9 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 2/62 und 3/62 (Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1962, 875, 880).

10 — Urteil des Gerichtshofes vom 13. November 1964 in den verbundenen Rechtssachen 90/63 und 91/63 (Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1964, 1336, 1344).

trag zugrunde liegenden Gesamtauffassung" ergibt, „daß es den Mitgliedstaaten verboten ist, sich selbst ihr Recht zu verschaffen".

58. Ein Mitgliedstaat kann sich daher nicht auf ein etwaiges Versäumnis eines Gemeinschaftsorgans wie der Kommission berufen, um zu versuchen, der möglichen Feststellung einer von ihm begangenen Vertragsverletzung durch den Gerichtshof zu entgehen.

Zum dritten Argument

59. Die Bundesregierung erklärt schließlich, das deutsche Wasserrecht erfülle jedenfalls die Anforderungen des Artikel 7 der Richtlinie.

60. Sie verweist hierzu auf die folgenden Punkte:

61. Was die Rechtsnatur der in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehenen Programme angehe, sei davon auszugehen, daß die Mitgliedstaaten in der Wahl der Form und der Mittel frei seien.

62. Im Hinblick auf den Inhalt der Programme seien die Mitgliedstaaten nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 7 verpflichtet, das Genehmigungserfordernis gemäß Absatz 2 umzusetzen. Ob und inwieweit die Mitgliedstaaten auf die Festlegung von Qualitätszielen im Sinne des Artikels 7 Absatz 3 verzichten könnten, sei durch Auslegung des Artikels 7 nach dem Prinzip des effet utile zu ermitteln. Zu fragen sei also, auf welche Weise das Gemeinschaftsrecht am besten verwirklicht werden könne. Ziel der Programme nach Artikel 7 der Richtlinie sei die Verringerung der Verschmutzung von Gewässern. Der Begriff der „Verschmutzung" sei in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e der Richtlinie definiert als „die unmittelbare oder mittelbare Ableitung von Stoffen oder Energie in die Gewässer durch den Menschen ..." Qualitätsziele zur Verringerung der Verschmutzung seien danach immer dann und nur dann nötig, wenn eine Verschmutzung im Sinne der genannten Vorschrift vorliege.

63. Was die Frage der Rechtsverbindlichkeit der Programme angehe, so seien die Emissionsnormen in der Genehmigung gemäß Artikel 7 Absatz 1 nur dann sinnvoll, wenn sie verbindlich seien. Demgegenüber könnten die in Artikel 7 Absatz 3 vorgesehenen Qualitätsziele als solche keine Rechtsverbindlichkeit haben, weil sie bloße Beschreibungen eines erwünschten Zustandes der Umwelt seien und, für sich genommen, keine verhaltenslenkende Wirkung auf den Menschen hätten. Die Qualitätsziele entfalten erst dann rechtsverbindliche Wirkungen, „wenn an den Menschen gerichtete Normen danach be-

messen werden, daß Qualitätsziele eingehalten werden".

64. Vergleiche man Artikel 7 Absatz 3 mit Artikel 6 der Richtlinie, zeige sich, daß die erstgenannte Vorschrift keine ausnahmslose strikte Bindung an die Qualitätsziele verlange. Wie ein „Sicherheitsnetz" gewährleisteten diese einen Mindeststandard des Umweltschutzes. Die Frage, ob dieser Mindestschutzstandard durch Qualitätsziele oder auf anderem Wege, hauptsächlich durch die Festlegung einheitlicher Emissionsgrenzwerte, erreicht werden müsse, sei nach dem Grundsatz des effet utile zu beantworten, d.h. im Hinblick auf die größtmögliche Wirksamkeit. Sofern durch einheitliche Emissionsgrenzwerte selbst nationalen Ursprungs schon ein guter Umweltstandard erreicht werde, bestehe kein Bedarf für verbindliche Qualitätsziele. Auf jeden Fall sei die Festlegung von Qualitätszielen entbehrlich, soweit es um Stoffe gehe, für die keinerlei Verschmutzung festgestellt worden sei.

65. Die in Artikel 7 Absatz 5 genannte Frist für die Durchführung der Programme sei nur für Qualitätsziele im Sinne des Artikels 7 Absatz 3 verbindlich vorgeschrieben.

66. Die vorstehend wiedergegebenen Anforderungen würden durch die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen sowie durch die weiteren planerischen Exekutivmaßnahmen auf nationaler Ebene erfüllt. Das Wasserhaushaltsgesetz stelle ein Programm im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 dar.

67. Nach § 2 WHG bedürfe nämlich jede Benutzung eines Gewässers, darunter auch die Ableitung, einer behördlichen Erlaubnis, in der die Emissionsnormen und die Kriterien für die Genehmigung unter Bezugnahme auf die Emissionen und die Verschmutzung des aufnehmenden Gewässers anzugeben seien.

68. Nach § 6 WHG seien deutschlandweit geltende Zielvorgaben festgesetzt worden, die ein höheres Schutzniveau erreichten als die Qualitätsziele der Gemeinschaft, rechtlich jedoch nicht bindend seien. Diese erfaßten 64 als prioritär identifizierte Stoffe, darunter 19 der fraglichen 99 Stoffe.

69. Neben den deutschlandweit geltenden Zielvorgaben seien bei der Genehmigung auch regionale und lokale Zielvorgaben zu berücksichtigen. Die von den Ländern aufgestellten Pläne zur Bewirtschaftung der Gewässer enthielten allerdings nicht durchgehend für alle Stoffe Zielvorgaben,

sondern nur für die Stoffe, für die eine Verschmutzung festgestellt worden sei.

Beurteilung

70. Die Bundesregierung habe außerdem zusammen mit den Anliegerstaaten mehrere grenzüberschreitende Aktionsprogramme mit konkreten Zielen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung beschlossen. Als Beispiele seien die Aktionsprogramme für den Rhein, die Elbe, die Weser und die Donau sowie die Maßnahmen zu nennen, die im Rahmen der internationalen Nordseeschutzkonferenzen ergriffen worden seien. So habe die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins konkrete Umweltqualitätsziele in Form von Zielvorgaben für die Schadstoffkonzentration beschlossen.

71. Um die Gewässerbelastung weiter zu reduzieren, habe die Bundesrepublik Deutschland in großem Umfang Vorschriften für die Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Stoffgruppen sowie Produkten gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie erlassen. So enthielten das Chemikaliengesetz, das Pflanzenschutzmittelgesetz und die Pflanzenschutzverordnungen Programme mit speziellen Vorschriften für bestimmte Stoffe, zu denen 10 der 99 fraglichen Stoffe gehörten. Diese produktspezifischen Vorschriften könnten ebenfalls eine Vermeidung oder Verringerung von Emissionen aus diffusen Quellen bewirken.

72. Das von der Bundesrepublik Deutschland aufgebaute Arsenal aus gesetzlichen, untergesetzlichen und vertraglichen Vorschriften ist sicherlich beeindruckend. Es kann jedoch nicht als korrekte Durchführung der Richtlinie angesehen werden, die die Aufstellung spezifischer Programme mit Qualitätszielen für jeden Wasserlauf verlangt.

73. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [11] muß es sich nämlich

„... bei den nach Artikel 7 der Richtlinie aufzustellenden Programmen um spezifische Programme handeln [...]. So entspricht das mit allgemeinen Sanierungsprogrammen verfolgte Ziel nicht notwendig dem spezifischeren Ziel der Richtlinie.

Der spezifische Charakter der fraglichen Programme besteht darin, daß diese ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen müssen, das den Charakter einer konkreten, gegliederten Planung für das gesamte Hoheitsgebiet hat und sich auf die Verringerung der Verschmutzung bezieht, die

11 — Vgl. die in der Einleitung (Fußnote 2) zitierten Urteile und insbesondere das Urteil Kommission/Belgien (Randnrn. 39, 40 und 41).

durch alle Stoffe der Liste II verursacht worden ist, die in Verbindung mit den Qualitätszielen für die aufnehmenden Gewässer im nationalen Rahmen jedes einzelnen Mitgliedstaats von Bedeutung sind. Sie unterscheiden sich daher sowohl von einem allgemeinen Sanierungsprogramm als auch von einem Komplex punktueller Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung.

Außerdem sind die in den vorherigen Genehmigungen festgelegten Emissionsnormen nach Maßgabe der Qualitätsziele zu ermitteln, die in den fraglichen Programmen aufgrund einer Untersuchung der aufnehmenden Gewässer festgelegt wurden. Im übrigen müssen diese Programme der Kommission in einer Form mitgeteilt werden, die ihre mühelose Prüfung im Hinblick auf einen Vergleich und auf ihre harmonisierte Durchführung in allen Mitgliedstaaten ermöglicht."

74. Der in Deutschland bestehende gesetzliche, untergesetzliche und staatsvertragliche Rahmen entspricht diesen Kriterien nicht.

75. Für die Frage, welche Stoffe der Liste II „im nationalen Rahmen jedes einzelnen Mitgliedstaats von Bedeutung sind", ist auf das Urteil vom 11. Juni 1998 [12] zu verweisen, mit dem der Gerichtshof festgestellt hat, daß das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtung zur Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 7 der Richtlinie verstoßen hat. Der Gerichtshof gelangte zu diesem Ergebnis allein aufgrund der Tatsache, daß in Luxemburg in der Richtlinie genannte Stoffe in die Gewässer abgeleitet werden. Er machte die Feststellung einer Verletzung nicht vom Vorliegen einer tatsächlichen Verschmutzung der Gewässer durch diese Stoffe abhängig.

76. Gewiß haben die Programme die Verringerung der Verschmutzung zum Gegenstand. Der Begriff der „Verschmutzung" wird jedoch in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e der Richtlinie definiert als „die unmittelbare oder mittelbare Ableitung von Stoffen oder Energie in die Gewässer durch den Menschen, wenn dadurch die menschliche Gesundheit gefährdet, die lebenden Bestände und das Ökosystem der Gewässer geschädigt, die Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigt oder die sonstige rechtmäßige Nutzung der Gewässer behindert werden". Jede Ableitung eines der 99 Stoffe wird aber früher oder später dazu führen, daß das betroffene Gewässer im Sinne dieser Definition verschmutzt ist. Aus diesem Grund macht es bereits das Vorliegen einer Ableitung eines der 99 Stoffe, und nicht erst, wie die Bundesregierung vorträgt, das Vorliegen einer „Verschmutzung" durch den entsprechenden Stoff, erforderlich, diesen in ein Programm aufzunehmen.

77. Diese Sichtweise wurde durch das Urteil Kommission/Spanien bestätigt, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, daß das Königreich Spanien gegen seine Verpflich-

12 — Siehe oben, Nr. 20 f.

tung zur Aufstellung von Programmen *für die Stoffe der Liste II* verstoßen hat. Der Gerichtshof war nämlich der Auffassung, die spanische Regelung stelle „nur eine Reihe von punktuellen Normierungen dar, die kein organisiertes oder gegliedertes System von Qualitätszielen *für den jeweiligen Wasserlauf oder die jeweilige Wasserfläche* bildet und daher nicht als ein Programm im Sinne von Artikel 7 der Richtlinie angesehen werden kann" — und das, obwohl nach Darstellung der spanischen Regierung Studien gezeigt hatten, daß in den spanischen Binnengewässern nur 30 der 99 Stoffe vorkommen.

78. Es erscheint mir unbestreitbar, daß das deutsche Wasserrecht, ungeachtet der positiven Ergebnisse, zu denen es geführt hat, nicht als ein „organisiertes oder gegliedertes System von Qualitätszielen für den jeweiligen Wasserlauf oder die jeweilige Wasserfläche" angesehen werden kann.

79. Daher ist auch das letzte Argument der Bundesregierung als unbegründet zurückzuweisen.

Ergebnis

80. Aufgrund dieser Analyse schlage ich Ihnen vor,

— festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie entgegen 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 keine Programme mit Qualitätszielen zur Verringerung der Verschmutzung durch 99 im ersten Gedankenstrich der Liste II im Anhang dieser Richtlinie erfaßte Stoffe aufgestellt hat;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.