2. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 legt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die Kommission von dem Entwurf einer Regelung, die den Gebrauch und den Verkauf von biologisch nicht abbaubarem Verpackungsmaterial einschränkt, rechtzeitig, das heißt vor dem endgültigen Erlaß, zu unterrichten. Er betrifft nämlich nicht nur die Entwürfe von Regelungen unter anderem über die Verwendung von Stoffen, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursachen könnte, sondern — durch Hinweis auf Absatz 1 — auch von Entwürfen von Regelungen, die unter anderem die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und die Umwandlung von Abfällen fördern sollen.

Da die Richtlinie keine Ausnahme oder Einschränkung dieser Verpflichtung zur Unterrichtung vorsieht, erstreckt sich diese auf die Regelungsentwürfe aller Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der territorialen Behörden wie den Gemeinden.

Die genannte Bestimmung der Richtlinie betrifft lediglich die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und verleiht dem einzelnen daher kein Recht, auf das er sich vor den nationalen Gerichten berufen könnte, um die Aufhebung oder Nichtanwendung einer in ihren Anwendungsbereich fallenden innerstaatlichen Regelung mit der Begründung zu erreichen, diese sei erlassen worden, ohne Gegenstand einer vorherigen Unterrichtung gewesen zu sein.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 380/87 *

I — Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinien 75/442, 76/403 und 78/319 bezwecken die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Abfälle im allgemeinen, über polychlorierte Biphenyle und Terphenyle (PCB) bzw. über giftige und gefährliche Stoffe mit dem doppelten Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben können, zu verhindern.

Hierzu sehen diese Richtlinien vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, insbesondere der Überwachung und Kontrolle, treffen, um sicherzustellen, daß alle Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden und die Umwelt zu schädigen.

Sie sehen ebenfalls vor, daß die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen treffen, um die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und Umwandlung von Abfällen einschließlich der giftigen und gefähr-

* Verfahrenssprache: Italienisch.

lichen Abfälle oder die Regenerierung von gebrauchten PCB zu fördern.

Für Abfälle im allgemeinen schließlich sieht Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 vor, daß die Mitgliedstaaten

„die Kommission rechtzeitig über die Entwürfe von Regelungen [unterrichten], die solche Maßnahmen zum Gegenstand haben und insbesondere von jedem Entwurf einer Regelung für

a) die Verwendung von Stoffen, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursachen könnte;

b) die Förderung

— der mengenmäßigen Verringerung bestimmter Abfälle,

— der Aufbereitung von Abfällen im Hinblick auf ihre Verwertung und Wiederverwendung,

— der Rückgewinnung von Rohstoffen und/oder der Gewinnung von Energie aus bestimmten Abfällen;

c) die Verwendung bestimmter natürlicher Rohstoffe, einschließlich Energiequellen, in den Bereichen, in denen diese durch wiedergewonnene Stoffe ersetzt werden können".

II — Der Ausgangsrechtsstreit

Durch Verfügung vom 16. Februar 1987 erließ der Bürgermeister von Cinisello Balsamo mit Wirkung vom 1. September 1987 das Verbot, dem Verbraucher für die Mitnahme der gekauften Waren biologisch nicht abbaubare Tüten, Beutel oder andere Behältnisse zur Verfügung zu stellen sowie Kunststofftüten zu verkaufen oder zu verteilen, mit Ausnahme derjenigen für das Sammeln von Abfällen.

Die Firmen Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane und Polyflex Italiana, die im Bereich der Herstellung von Rohstoffen für die Herstellung von Kunststoffbehältnissen, -verpakkungen und -tüten sowie der Umwandlung, des Vertriebs und der Verteilung dieser Waren tätig sind, erhoben vor dem Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia eine Klage gegen die erwähnte Verfügung, deren Aussetzung und nachfolgende Aufhebung sie beantragten. Sie machten insbesondere geltend, diese Verfügung sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

III — Die Vorabentscheidungsfragen

Da das Tribunale amministrativo regionale eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts für erforderlich hält, um über die Begründetheit der Klage und über den Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Verfügung zu entscheiden, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Verleihen die Richtlinien 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle und 76/403/EWG des Rates vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle den einzelnen Bürgern der EWG das von den nationalen Gerichten auch gegenüber den Mitgliedstaaten zu schützende (und damit von diesen nicht einschränkbare) gemeinschaftsrechtliche subjektive Recht, die von diesen Richtlinien erfaßten Stoffe zu verkaufen oder zu gebrauchen, da diese Richtlinien den Grundsatz der Einhaltung spezifischer Vorschriften für die jeweilige Beseitigung, nicht aber ein Verbot des Verkaufs oder des Gebrauchs der betreffenden Stoffe vorsehen?

2) a) Läßt sich den genannten Gemeinschaftsrichtlinien oder jedenfalls dem Gemeinschaftsrecht der Grundsatz entnehmen, daß der Kommission rechtzeitig jeder Entwurf einer Regelung oder eines allgemeinen Rechtsetzungsakts (über die Verwendung, den Verkauf oder den Gebrauch der fraglichen Stoffe) zur Kenntnis gebracht werden muß, die technische Schwierigkeiten bei der Beseitigung oder übermäßige Kosten für die Beseitigung verursachen können?

b) Obliegt die unter a genannte Verpflichtung dem Staat und den Gemeinden, die somit nicht befugt wären, über die Verwendung, den Verkauf oder den Gebrauch anderer Stoffe als der durch die Richtlinie 76/403 in die abschließende Liste der als gefährlich angesehenen Stoffe aufgenommenen zu bestimmen, sofern nicht vorher auf Gemeinschaftsebene festgestellt wurde, daß die Maßnahme nicht zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führt?

3) Unter Berücksichtigung der ersten Begründungserwägung der drei in der ersten Frage genannten Richtlinien und insbesondere des Teils, in dem festgestellt wird, daß Unterschiede in den Bestimmungen über die Beseitigung der betreffenden Stoffe, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits gelten oder in Vorbereitung sind, zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen können und somit unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben:

a) Sehen diese Begründungserwägungen und jedenfalls die drei genannten Richtlinien für die Bürger der EWG das gemeinschaftsrechtliche subjektive Recht — mit der entsprechenden Verpflichtung für die Mitgliedstaaten — darauf vor, daß jeder Entwurf einer Regelung über die Verwendung der fraglichen Stoffe der Kommission rechtzeitig vorher zur Kenntnis gebracht wird, wenn sie technische Schwierigkeiten bei der Beseitigung oder übermäßige Kosten für die Beseitigung verursachen kann (Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442)?

b) Betrifft das unter a genannte subjektive Recht (hinsichtlich der Verpflichtung, der Kommission der EWG jeden Entwurf einer Regelung usw. wie unter a vorher zur Kenntnis zu bringen) — sofern es besteht — auch die *allgemeinen* Akte, die von den Gemeinden erlassen werden und die somit territorial begrenzte Wirkung haben?

4) Ist die öffentliche Verwaltung — aufgrund des Gemeinschaftsrechts — zum Schadensersatz verpflichtet, wenn sie durch einen rechtswidrigen Verwaltungs-

akt ein gemeinschaftsrechtliches subjektives Recht (rechtswidrig) verletzt, das sich nach seiner Umsetzung in die italienische Rechtsordnung — auch wenn es seinen gemeinschaftsrechtlichen Charakter beibehält — als berechtigtes Interesse darstellt?

Zur Begründung dieser letzten Frage erklärt das vorlegende Gericht, daß das gemeinschaftsrechtliche subjektive Recht sich, soweit es in der italienischen Rechtsordnung anwendbar sei, als gemeinschaftsrechtlich-italienisches subjektives Recht darstellen könne, für dessen von einem ordentlichen Gericht festgestellte Verletzung durch einen rechtswidrigen Verwaltungsakt Schadensersatz beansprucht werden könne, oder als gemeinschaftsrechtlich-italienisches berechtigtes Interesse, dessen von einem ordentlichen Gericht festgestellte Verletzung durch einen rechtswidrigen Verwaltungsakt keinen Anspruch auf Schadensersatz begründe; daher ermögliche die Antwort auf die Frage dem Tribunale amministrativo regionale die Entscheidung, ob die Verfügung des Bürgermeisters der Gemeinde Cinisello Balsamo auszusetzen sei. Diese Aussetzung könne nämlich nur gewährt werden, wenn der Vollzug schwere und nicht wiedergutzumachende Schäden verursachen könne, und diese Schäden seien nur dann nicht wiedergutzumachen, wenn sie nicht nachträglich ersetzt werden könnten. Nach der italienischen Rechtsordnung werde jedoch nur für Verletzungen von subjektiven Rechten und nicht für solche von berechtigten Interessen Schadensersatz geleistet.

IV — Das Verfahren vor dem Gerichtshof

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Giuliano Marenco und Thomas Van Rijn, am 24. März 1988;

— die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Leone, Siragusa, Simont und Scassellati Sforzolini, am 30. März 1988;

— die italienische Regierung, vertreten durch Pier Giorgio Ferri, Avvocato dello Stato, am 7. April 1988;

— das Vereinigte Königreich, vertreten durch H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, am 7. April 1988;

— die portugiesische Regierung, vertreten durch Luís Fernandes, Rui Falcao De Campos und Ana Cristina Branco, am 8. April 1988.

V — Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

1. *Zur ersten Frage*

Die *Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* schlagen vor, die erste Frage zu bejahen und dies nicht nur in Anbetracht des in diesem Bereich anwendbaren abgeleiteten Rechts, sondern auch in Anbetracht des Vertrages, insbesondere des Artikels 30 EWG-Vertrag.

Hinsichtlich des abgeleiteten Rechts weisen die Klägerinnen darauf hin, daß von den drei im Vorlagebeschluß genannten Richtlinien allein die Richtlinie 75/442 Anwendung finde. Die Richtlinie 76/403 sei nicht anwendbar, weil sie sich auf Stoffe beziehe, die bei der Herstellung von Kunststofftüten nicht verwendet würden, die Richtlinie 78/319 sei nicht anwendbar, weil diese Tüten keine der im Anhang der Richtlinie aufgeführten giftigen und gefährlichen Stoffe enthielten und die Richtlinie in jedem Fall nicht für Haushaltsabfälle gelte, eine Kategorie, in die vom Verbraucher einmal verwendete Kunststofftüten einzuordnen seien.

Dagegen sei die Richtlinie 75/442, die die Beseitigung aller Arten von Abfällen betreffe, im vorliegenden Fall anwendbar. Diese Richtlinie wolle das Vorgehen zum Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt mit grundlegenden Zielen der Gemeinschaft in Einklang bringen, und zwar der Aufhebung von Beschränkungen des freien Warenverkehrs und der Schaffung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs.

Maßnahmen wie das absolute Verkehrsverbot für bestimmte Erzeugnisse, die allein damit begründet würden, daß die Erzeugnisse am Ende ihres Nutzungszyklus von den Verbrauchern unvermeidlich weggeworfen und auf diese Weise zu Abfällen würden, verstießen gegen das Ziel der Richtlinie und gegen Artikel 30 EWG-Vertrag. Sie hätten nämlich unverhältnismäßig schädliche Folgen für den innergemeinschaftlichen Handel und die Wettbewerbsstruktur. Insoweit weisen die Klägerinnen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Maßnahmen gleicher Wirkung hin, um ihr Vorbringen zu stützen, wonach die fragliche Maßnahme den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletze. Der Gerichtshof habe nämlich in seinen Urteilen vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 788/79 (Gilli, Slg. 1980, 2071) und vom 12. März 1987 in der Rechtssache 178/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 1227) festgestellt, daß ein absolutes Verkehrsverbot nicht gerechtfertigt werden könne, weil es immer möglich sei, weniger einschränkende Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels einzusetzen.

Abschließend schlagen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vor, auf die erste Frage zu antworten, daß sich beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts aus der Gesamtheit der in der Richtlinie 75/442 und insbesondere in den Bestimmungen des EWG-Vertrags über das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen enthaltenen Grundsätze ergebe, daß die Angehörigen der Mitgliedstaaten das Recht hätten, Kunststofftüten und -behältnisse in den Verkehr zu bringen. Dieses Recht unterliege lediglich inländischen Maßnahmen über die Abfallbeseitigung, die dem Ziel des Schutzes der Umwelt sowie der menschlichen Gesundheit angemessen seien, und folglich nicht einem absoluten Verkehrsverbot, da weniger einschränkende Mittel zum Schutz dieser Interessen bestünden.

Die *italienische* und die *portugiesische Regierung*, das *Vereinigte Königreich* sowie die *Kommission* meinen dagegen, daß die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu verneinen sei.

Nach Ansicht der *italienischen Regierung* legen die oben erwähnten Richtlinien den Mitgliedstaaten zwingende Verpflichtungen hinsichtlich des Verkaufs und der Verwendung von Erzeugnissen, die zu Abfällen werden könnten, nur insoweit auf, als sie dies ausdrücklich vorsähen. Gemäß Artikel 3 der Richtlinie 75/442 seien die Mitgliedstaaten jedoch berechtigt, Maßnahmen zu

treffen, um die Einschränkung der Abfallbildung durch die Regelung der Verwendung von Stoffen zu fördern, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursachen könnte.

Nach Ansicht des *Vereinigten Königreichs* findet keine der im Beschluß des vorlegenden Gerichts genannten Richtlinien im vorliegenden Fall Anwendung. Die Richtlinien 75/442 und 78/319 beträfen Abfälle, die als Stoffe definiert seien, deren sich der Besitzer entledige oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen habe; die für die Mitnahme der Waren zur Verfügung gestellten Kunststofftüten stellten keine Abfälle in diesem Sinne dar. Die Richtlinie 76/43 erfasse Kunststofftüten nicht, da diese keine der in der Richtlinie aufgezählten Stoffe enthielten; außerdem bezwecke diese Richtlinie nur die Beseitigung der PCB und nicht ihren Vertrieb oder ihren Verkauf.

In jedem Fall könne der Umstand, daß diese Richtlinien die inländischen Vorschriften über die Abfallbeseitigung harmonisierten, nicht als ein stillschweigendes Verbot für die Mitgliedstaaten ausgelegt werden, Maßnahmen zu treffen, um den Vertrieb oder den Verkauf bestimmter Erzeugnisse, die nach Gebrauch nach einer bestimmten Zeit weggeworfen werden könnten, zu begrenzen. Die fraglichen Richtlinien begründeten folglich für den einzelnen keine subjektiven Rechte zum Vertrieb und Verkauf von Kunststofftüten.

Die *portugiesische Regierung* weist zum einen darauf hin, daß die Adressaten der in den fraglichen Richtlinien auferlegten Verpflichtungen die Mitgliedstaaten seien und daß es ihnen obliege, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Abfälle beseitigt würden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen. Die Richtlinien ließen den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen.

Zum anderen beziehe sich die Frage auf eine Tätigkeit, nämlich den Verkauf und den Gebrauch bestimmter Erzeugnisse, die in den fraglichen Richtlinien nicht unmittelbar genannt werde. Diese Richtlinien legten nur ein Mindestmaß des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt fest. Folglich seien den Mitgliedstaaten Maßnahmen wie die im Vorlagebeschluß erwähnten, die zwar strenger als die in der Richtlinie vorgesehenen seien, jedoch in den Rahmen der in ihnen genannten Ziele fielen, erlaubt.

Dies ergebe sich aus dem Wortlaut von Artikel 8 der Richtlinie 78/319, wonach die Mitgliedstaaten für giftige und gefährliche Abfälle strengere Vorschriften festlegen könnten, als sie in dieser Richtlinie vorgesehen seien, sowie aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 75/442, wonach die Mitgliedstaaten besondere Vorschriften für bestimmte Gruppen von Abfällen erlassen könnten.

Die portugiesische Regierung weist insoweit auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes hin, wonach die Mitgliedstaaten mangels einer Harmonisierung bestimmen könnten, in welchem Umfang sie in ihrer internen Rechtsordnung die Gesundheit und das Leben von Menschen gewährleisten wollten (Urteil vom 30. November 1983 in der Rechtssache 227/82, Van Bennekom, Slg. 1983, 3883).

Die *Kommission* trägt vor, es sei zwar richtig, daß die fraglichen Richtlinien in erster Linie die Abfallbeseitigung und nicht die Einschränkung der Abfallbildung beträfen, man könne daraus jedoch nicht herleiten, daß es den Mitgliedstaaten verboten sei, sich auch um die Einschränkung der Abfallbildung zu kümmern, zumal zwei der drei Richtlinien ausdrücklich auch die Verpflichtung vorsähen, die Einschränkung der Abfallbildung zu fördern.

Die Richtlinien untersagten es folglich den Mitgliedstaaten nicht, Maßnahmen zu treffen, die den Verkauf oder den Gebrauch von Erzeugnissen begrenzten, die zur Abfallbildung führten. Diese Maßnahmen verstießen daher nicht gegen das Gemeinschaftsrecht, vorausgesetzt, sie entsprächen den allgemeinen Regeln des EWG-Vertrags, insbesondere Artikel 30 EWG-Vertrag.

Die drei fraglichen Richtlinien räumten demnach dem einzelnen nicht das Recht ein, die von ihnen erfaßten Erzeugnisse zu verkaufen oder zu benutzen.

2. *Zur zweiten Frage*

Die *Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* schlagen vor, auf die zweite Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, die Kommission rechtzeitig über jeden Entwurf einer normativen Regelung zu unterrichten, die technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten bei der Abfallbeseitigung verursachen könnte, und daß sie solche Regelungen nicht durchführen könnten, ohne daß die Kommission vorher ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft habe; andernfalls seien solche Regelungen rechtswidrig.

Die Richtlinie 75/442 solle nämlich das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung der von ihnen festgelegten Ziele aufeinander abstimmen; eine Regelung auf Gemeinschaftsebene sehe sie nicht vor. Das wirksamste in der Richtlinie vorgesehene Instrument zur Vermeidung von Ungleichheiten, die dem ordentlichen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes schadeten, sei die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 aufgestellte Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung. Dies sei die einzige Richtlinie, die eine solche Verpflichtung aufstelle, die sich auf jeden Entwurf einer innerstaatlichen Regelung betreffend ein Ziel der Richtlinie unabhängig davon erstrecke, welche innerstaatliche Stelle den Entwurf beschließe.

Diese Verpflichtung sei mit derjenigen nach Artikel 94 Absatz 3 EWG-Vertrag hinsichtlich der staatlichen Beihilfen oder auch derjenigen nach der Richtlinie 83/189 über technische Normen für industrielle Erzeugnisse vergleichbar.

Daraus, daß die Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung eine genaue und bestimmte Verpflichtung darstelle und den Mitgliedstaaten zu dem wichtigen Zweck auferlegt worden sei, Hemmnisse des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs zu vermeiden, folge, daß die Vorschrift, die die Verpflichtung aufstelle, eine zwingende Norm sei, die notwendigerweise mit der Sanktion bewehrt sei, daß eine inländische, nicht mitgeteilte Maßnahme ohne weiteres ungültig sei.

Die Klägerinnen weisen insoweit das Vorbringen zurück, daß man keine Parallele zwischen der Richtlinie 75/442 und der Richtlinie 83/189 ziehen könne, weil die erste im Gegensatz zur zweiten keine ausführliche Regelung des Überprüfungsverfahrens vorsehe. Auch Artikel 93 EWG-Vertrag, der

die vorherige Mitteilung der staatlichen Beihilfen vorsehe, enthalte nämlich keine genaueren Angaben über das Verfahren. Der Gerichtshof habe jedoch in seinem Urteil vom 12. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 (Lorenz, Slg. 1973, 1471) eine Frist festgesetzt, während deren die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten Stellung nehmen könne und vor deren Ablauf inländische Maßnahmen nicht durchgeführt werden dürften.

Die *Kommission* und die *italienische Regierung* beantworten die zweite Frage übereinstimmend dahin, daß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorsehe, die Kommission rechtzeitig über jeden Entwurf einer Regelung für die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Maßnahmen zu unterrichten, daß aber mangels eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Prüfung der mitgeteilten Entwürfe dieser Vorschrift keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Beibehaltung des Status quo entnommen werden könne.

Nach Ansicht der italienischen Regierung ist Artikel 3 Absatz 2 in einem allgemeinen Zusammenarbeitsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu sehen und hat hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Behörden und einzelnen keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen.

Das *Vereinigte Königreich* und die *portugiesische Regierung* dagegen weisen darauf hin, daß die fragliche inländische Verfügung, da sie den Verkauf und den Gebrauch bestimmter biologisch nicht abbaubarer Erzeugnisse betreffe, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 75/442 und daher nicht unter die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung falle, weil sie nicht die Verwendung von Stoffen betreffe, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursachen könnte.

3. *Zur dritten Frage*

Die *Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* führen aus, Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 habe keine praktische Wirksamkeit, wenn der einzelne die dort aufgestellte Mitteilungsverpflichtung vor den nationalen Gerichten gegenüber einer inländischen Vorschrift, die der Kommission nicht mitgeteilt worden sei, nicht geltend machen könne, unabhängig davon, ob diese Vorschrift von einer zentralen Behörde erlassen worden und im gesamten Inland anwendbar sei oder ob sie von einer örtlichen Behörde erlassen worden sei und eine begrenzte räumliche Geltung habe.

Die Klägerinnen räumen zwar ein, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes nur Fälle betreffe, in denen die innerstaatliche Regelung gegen wesentliche Bestimmungen einer Gemeinschaftsrichtlinie verstoße, schließen aber aus den Stellungnahmen der Kommission zu der Richtlinie 83/189, insbesondere deren Mitteilung vom 1. Oktober 1986, daß auch eine Vorschrift einer Richtlinie, die — wie Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 — den Mitgliedstaaten hinreichend klare und genaue Verfahrensverpflichtungen auferlege, dem einzelnen Rechte gegen die Mitgliedstaaten einräumen könne.

Folglich könne der Staat dem einzelnen keine in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Maßnahmen auferlegen, die

der Kommission nicht vorher mitgeteilt worden seien; der einzelne könne sich vor nationalen Gerichten auf diese Verpflichtung berufen, um die Nichtanwendung oder Aufhebung dieser Maßnahmen zu erreichen.

Das *Vereinigte Königreich* und die *italienische Regierung* stimmen darin überein, daß die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung allein das Ziel verfolge, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und der Kommission bei der Durchführung der Richtlinie zu erleichtern und daher vom einzelnen nicht vor einem nationalen Gericht geltend gemacht werden könne.

Auch für die *Kommission* ergibt sich aus dem Fehlen der aufschiebenden Wirkung der in Artikel 3 Absatz 2 der fraglichen Richtlinie aufgestellten Verpflichtung, daß Artikel 3 dem einzelnen keine objektiven Rechte verleihe, auf die er sich vor nationalen Gerichten berufen könne.

Die portugiesische Regierung hat zur dritten Frage nicht Stellung genommen.

4. *Zur vierten Frage*

Die *Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* schlagen vor, die vierte Frage zu bejahen. Sie führen dazu aus, daß zwar das Recht auf Schadensersatz und seine Ausübung mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Pflicht, die dem einzelnen von Behörden unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zugefügten Schäden zu ersetzen, grundsätzlich von den Vorschriften des inländischen Rechts geregelt werde, daß diese Vorschriften jedoch die Grenzen beachten müßten, die das Gemeinschaftsrecht und insbesondere die den Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze zögen.

Der Gerichtshof habe nämlich festgestellt, daß in den zwölf Mitgliedstaaten ein gemeinsamer allgemeiner Grundsatz bestehe, der sowohl auf Einzelpersonen als auch auf Behörden anwendbar sei, wonach derjenige, der das Recht eines anderen verletze, die Folgen zu tragen habe (siehe das Urteil vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75, Russo, Slg. 1976, 45). Dieser Haftungsgrundsatz könne von einem Mitgliedstaat nicht dadurch unwirksam gemacht werden, daß er den einzelnen Schadensfall in seiner inländischen Rechtsordnung rechtlich so oder so qualifiziere, da eine derartige Umsetzung zu Ungleichbehandlungen der Angehörigen der verschiedenen Mitgliedstaaten führe.

Daher habe der Gerichtshof der Freiheit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich enge Grenzen gesetzt. Er habe insbesondere in seinem Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595) festgestellt, daß die von den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen festgelegten Voraussetzungen für die Leistung von Schadensersatz nicht so ausgestaltet sein dürften, daß sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräume, praktisch unmöglich machten.

Genau dies sei jedoch im italienischen Recht der Fall, wenn bestimmte gemeinschaftsrechtliche subjektive Rechte als berechtigte Interessen qualifiziert würden, die als solche im inländischen Recht einen indirekten und mittelbaren Schutz genössen, der durch die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Entscheidung entsprechender Streitigkeiten und die Unmöglichkeit gekennzeichnet sei, Schadensersatz zu erhalten, und nicht als subjektive Rechte, die im inländischen Recht einen direkten und unmittelbaren Schutz genössen, der durch die Mög-

lichkeit gekennzeichnet sei, bei einem Verstoß der Verwaltung gegen diese Rechte Schadensersatzklage vor den ordentlichen Gerichten zu erheben.

Diese — nach Ansicht der Klägerinnen rein formale — Qualifizierung mache eine wirksame Sanktion des Verstoßes der nationalen Behörden gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften mit unmittelbarer Wirkung unmöglich, indem sie die Verpflichtung verneine, den Schaden, der durch die Verletzung dieses Rechts durch die öffentliche Verwaltung verursacht worden sei, zu ersetzen, wenn dieses Recht in der inländischen Rechtsordnung als berechtigtes Interesse qualifiziert werde.

Daher schlagen die Klägerinnen vor, auf die vierte Frage zu antworten, daß die öffentliche Verwaltung die Schäden ersetzen müsse, die entstünden, wenn ein von ihr erlassener rechtswidriger Verwaltungsakt ein subjektiv gemeinschaftsrechtliches Recht verletze, das sich nach seiner Umsetzung in inländisches Recht als berechtigtes Interesse darstelle.

Das *Vereinigte Königreich* weist zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes hin, wonach es Sache des inländischen Rechts sei, das Gericht zu bestimmen, das für die Entscheidung über die von einem einzelnen geltend gemachte Verletzung seiner Rechte aus dem Gemeinschaftsrecht zuständig sei. Nach dieser Rechtsprechung obliege es zwar den nationalen Gerichten, zur Gewährleistung der Beachtung unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts alle im nationalen Recht vorgesehenen Klagemöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, man könne aber von ihnen nicht erwarten, daß sie zu diesem Zweck neue Klagemöglichkeiten schafften (siehe das Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805). Im vorliegenden Fall hätten die Klägerinnen demnach keinen Anspruch auf Schadensersatz, wenn ein solcher Ersatz nicht für eine vom inländischen Recht ausdrücklich geregelte entsprechende Situation vorgesehen sei.

Der Gerichtshof habe niemals die Auffassung vertreten, daß der Schadensersatz eine Conditio sine qua non für die praktische Inanspruchnahme von Rechten darstelle, die sich aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrecht ergäben. Ein solcher allgemeiner Grundsatz könne nämlich weder aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten noch aus dem Gemeinschaftsrecht selbst hergeleitet werden.

Was die nationalen Rechte angehe, so sei das italienische Recht nicht das einzige, das das Bestehen eines systematischen Rechts auf Schadensersatz gegenüber einem rechtswidrigen Akt der Verwaltung selbst verneine. Dieses systematische Recht gebe es auch im Vereinigten Königreich nicht, wo die Verwaltung nur dann die Opfer eines Schadens, der durch eine normative oder quasi-normative Maßnahme verursacht worden sei, entschädigen müsse, wenn sie diese Maßnahme bösgläubig oder wissentlich getroffen habe. Die Verwaltung hafte somit nur, wenn der Betroffene ein Verschulden seitens der Verwaltung nachweisen könne.

Diese Regelung stimme im übrigen mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht überein. Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft werde nämlich nicht automatisch durch den Erlaß eines rechtswidrigen Verwaltungs- oder Legislativaktes ausgelöst.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes könne die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen

voraussetze, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden (siehe das Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, HNL, Slg. 1978, 1209). Dieses Gebot, die Natur der Maßnahme der Behörden zu berücksichtigen, liege den vom Gerichtshof herausgearbeiteten allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien, zugrunde und gelte wegen seiner Natur und seines Ursprungs auch für die Haftung der Behörden der Mitgliedstaaten, wenn diese bei der Ausübung nationaler oder regionaler Zuständigkeiten allgemeine Maßnahmen erließen.

Das Vereinigte Königreich schlägt daher vor, auf die vierte Frage zu antworten, daß das nationale Recht geeignete Rechtsbehelfe zur Verfügung stellen müsse, damit die Rechte, die sich aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergäben, praktisch in Anspruch genommen werden könnten, und daß daraus nicht folge, daß die Verwaltung immer zur Entschädigung verpflichtet sei, wenn sie einen rechtswidrigen Verwaltungsakt erlasse, der ein Recht verletze, das sich aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergebe.

Die *Kommission* und die *italienische Regierung* stimmen darin überein, daß die vierte Frage angesichts der von ihnen vorgeschlagenen Antworten auf die ersten drei Fragen gegenstandslos werde. Die italienische Regierung unterstreicht jedoch, daß es ausschließlich Sache des nationalen Rechts sei, die Formen und Voraussetzungen zu regeln, unter denen die nationalen Gerichte den Schutz der Betroffenen vor Verletzungen sie betreffender gemeinschaftsrechtlicher Normen gewährleisteten.

Die *portugiesische Regierung* hat zur vierten Frage nicht Stellung genommen.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter