URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
12. Dezember 1996 *

In der Rechtssache C-298/95

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Götz zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Oberregierungsrat Bernd Kloke, beide Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Bundesministerium für Wirtschaft, D-53107 Bonn,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. L 222, S. 1), und den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, S. 47) nachzukommen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), der Richter L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und P. Jann,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Oktober 1996,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 15. September 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. L 222, S. 1), und den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, S. 47) nachzukommen.

2 Mit der Richtlinie 78/659 wird bezweckt, die Qualität von solchem fließendem oder stehendem Süßwasser zu schützen oder zu verbessern, in dem das Leben von Fischen bestimmter Arten erhalten wird oder, falls die Verschmutzung verringert oder beseitigt wird, erhalten werden könnte.

3 Nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 findet die Richtlinie 78/659 auf solche Gewässer Anwendung, die von den Mitgliedstaaten als schutz- und verbesserungsbedürftig bezeichnet werden. Nach Artikel 4 Absatz 1 bezeichnen die Mitgliedstaaten Salmoniden- und Cypriniden-Gewässer erstmals binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie 78/659. Außerdem legen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 für die bezeichneten Gewässer Werte für die in Anhang I aufgeführten chemisch-physikalischen Parameter fest, die nicht weniger streng als die in Spalte I dieses Anhangs angegebenen Werte („Imperative Werte") sind, und bemühen sich um die Einhaltung der in Spalte G dieses Anhangs angegebenen Werte („Richtwerte"). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Programme aufzustellen, um die Verschmutzung zu verringern und sicherzustellen, daß die bezeichneten Gewässer binnen fünf Jahren nach ihrer Bezeichnung den von ihnen für die Parameter festgelegten Werten entsprechen. Schließlich enthalten die Artikel 6 und 7 der Richtlinie 78/659 Bestimmungen über die Häufigkeit der Probenahmen, deren Schöpfstellen und die Analyseverfahren, mit denen geprüft werden kann, ob die bezeichneten Gewässer den genannten Parametern entsprechen.

4 Gemäß Artikel 17 der Richtlinie 78/659 erlassen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Da die Richtlinie am 20. Juli 1978 bekanntgegeben wurde, ist diese Frist am 20. Juli 1980 abgelaufen.

5 Die Richtlinie 79/923 bezweckt nach ihrem Artikel 1 den Schutz oder die Verbesserung von Küstengewässern und Gewässern mit Brackwasser, um Muscheln und Schnecken Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten und auf diese Weise zur Qualität der vom Menschen unmittelbar verzehrbaren Muschelerzeugnisse beizutragen.

6 Die Artikel 3 bis 5 der Richtlinie 79/923 übertragen die erwähnten Bestimmungen der Artikel 3 bis 5 der Richtlinie 78/659 mutatis mutandis auf die Muschelgewässer, mit Ausnahme des Artikels 3 Absatz 3 über die Einleitungen bestimmter Stoffe in die Gewässer und des Artikels 5, soweit dieser den Mitgliedstaaten eine Frist von sechs anstatt von fünf Jahren einräumt; damit soll sichergestellt werden, daß die bezeichneten Gewässer den von den Mitgliedstaaten für die im Anhang der Richtlinie 79/923 aufgeführten Parameter festgelegten Werten entsprechen.

7 Gemäß Artikel 15 erlassen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um der Richtlinie 79/923 binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Da die Richtlinie am 5. November 1979 bekanntgegeben wurde, ist diese Frist am 5. November 1981 abgelaufen.

8 Da nach Auffassung der Kommission aus den ihr zur Verfügung stehenden Informationen nicht hervorging, daß die Bundesrepublik Deutschland alle zur Umsetzung der Artikel 3, 4, 5 und 7 Absatz 1 der Richtlinie 78/659 sowie der Artikel 3, 4 und 5 der Richtlinie 79/923 erforderlichen Maßnahmen getroffen hatte, forderte sie die deutsche Regierung am 21. April 1992 auf, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

9 Mit Schreiben vom 9. September 1992 bestritt die deutsche Regierung, daß zur Umsetzung der Richtlinien förmliche Rechtsvorschriften notwendig seien und daß eine Verpflichtung zur Aufstellung besonderer Programme für den Schutz der betroffenen Gewässer bestehe. Ferner verlangte sie eine zusätzliche Frist für die Bezeichnung der Gewässer und machte zu den in der Richtlinie 78/659 vorgesehenen Probenahmen ergänzende Angaben.

10 Da diese Erläuterungen nach Ansicht der Kommission nicht zu einer Änderung ihres Standpunkts hinsichtlich der behaupteten Vertragsverletzungen führen konnten, richtete sie am 13. Januar 1994 an die deutsche Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie die Regierung aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Artikeln 3, 4, 5 und 7 Absatz 1 der Richtlinie 78/659 sowie den Artikeln 3, 4 und 5 der Richtlinie 79/923 binnen zwei Monaten nachzukommen.

11 Mit Schreiben vom 3. Mai 1994 erkannte die deutsche Regierung die Notwendigkeit einer Umsetzung der Artikel 3 und 4 der Richtlinien durch zwingende Rechtsvorschriften an und teilte die von bestimmten Bundesländern getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung und zur Bezeichnung von Fischgewässern sowie eine Reihe von Daten über Probenahmen mit. Die deutsche Regierung blieb jedoch bei ihrer Auffassung, daß die Aufstellung besonderer Programme nach Artikel 5 der beiden Richtlinien nicht erforderlich sei.

12 Die Kommission ließ zwar ihre Rügen hinsichtlich eines Verstoßes gegen Artikel 4 der Richtlinien 78/659 und 79/923 sowie gegen Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 78/659 fallen; sie meinte aber, daß sie immer noch nicht über Informationen verfüge, aus denen sich ergebe, daß die Bundesrepublik Deutschland die zur Umsetzung der Artikel 3 und 5 der Richtlinien 78/659 und 79/923 erforderlichen Maßnahmen getroffen habe. Daher hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zu Artikel 3 der Richtlinien 78/659 und 79/923

13 Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet nicht, daß die nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung den Bundesländern obliegende Umsetzung des Artikels 3 der Richtlinien 78/659 und 79/923 in Deutschland noch nicht durch zwingende Rechtsvorschriften erfolgt ist. Sie macht aber geltend, daß diese Umsetzung im Gang sei. Die Exekutive der Bundesländer müsse durch die Legislative zum Erlaß einer Rechtsverordnung zur Umsetzung ermächtigt werden, was bereits in sechs der sechzehn Länder geschehen sei. Der Entwurf einer Muster-Rechtsverordnung zur Umsetzung der Richtlinie 78/659 für die Länder liege ebenfalls vor.

14 Ferner weist die Bundesrepublik Deutschland den Vorwurf der Kommission zurück, daß die mangelnde Befolgung der durch die Richtlinien 78/659 und 79/923 vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte. Eine solche Gefahr bestehe in Deutschland nicht, da in der aufgrund des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes in der Fassung vom 8. Juli 1993

erlassenen Verordnung vom 1. September 1994 Grenzwerte für die zulässigen Rückstände festgelegt worden seien, nach denen es sich richte, ob Fische aus Gewässern zum Verzehr geeignet seien.

15 Wie die Kommission ausführt, besteht eines der Ziele der fraglichen Richtlinien darin, die Gesundheit von Menschen zu schützen, indem die Qualität der Gewässer überwacht wird, in denen das Leben von zum menschlichen Verzehr geeigneten Fischen wie den in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 78/659 genannten Lachsen, Forellen, Hechten und Aalen sowie der, wie es in Artikel 1 der Richtlinie 79/923 heißt, „von Menschen unmittelbar verzehrbaren" Muscheln und Schnecken erhalten wird oder erhalten werden könnte.

16 Unter diesen Umständen ist es besonders wichtig, daß die Richtlinien durch Maßnahmen umgesetzt werden, deren zwingender Charakter außer Zweifel steht. Denn in allen Fällen, in denen die mangelnde Befolgung der durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, müssen die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können (vgl. Urteile vom 30. Mai 1991 in den Rechtssachen C-361/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567, Randnr. 16, und C-59/89, Kommission/Deutschland Slg. 1991, I-2607, Randnr. 19, sowie vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache C-58/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-4983, Randnr. 14).

17 Auch wenn im vorliegenden Fall die in Lebensmitteln zulässigen Rückstände aufgrund anderer nationaler Rechtsvorschriften Grenzwerten unterliegen, so hat doch die Bundesrepublik Deutschland nicht nachgewiesen, daß der Verzehr von Fischen oder Muscheln und Schnecken im Fall der Nichtbefolgung der durch die Richtlinien 78/659 und 79/923 vorgeschriebenen Maßnahmen keine Gefahr für die Gesundheit von Menschen darstellt.

18 Bezüglich der verfahrensmäßigen Schwierigkeiten, die die deutsche Regierung zur Rechtfertigung der bei der Umsetzung der Richtlinien 78/659 und 79/923 eingetretenen Verzögerung anführt, genügt jedenfalls der Hinweis darauf, daß sich ein Mitgliedstaat, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und

Fristen zu rechtfertigen (vgl. insbesondere Urteile vom 6. April 1995 in der Rechtssache C-147/94, Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1015, Randnr. 5, vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-259/94, Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-1947, Randnr. 5, und vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-253/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-2423, Randnr. 12).

19 Folglich ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um Artikel 3 der Richtlinien 78/659 und 79/923 nachzukommen.

Zu Artikel 5 der Richtlinien 78/659 und 79/923

20 Zur Richtlinie 78/659 macht die deutsche Regierung geltend, daß die seit Mitte der 50er Jahre in den Bundesländern bestehenden Aktionsprogramme zur Verringerung der Verschmutzung der Gewässer Sanierungsprogramme zur Verbesserung der Gewässerqualität darstellten, die somit als dem Artikel 5 der Richtlinie 78/659 entsprechend anerkannt werden könnten. Der Schutz einer Süßwasserqualität, die das Leben von Fischen ermögliche, könne nicht isoliert betrachtet werden, sondern sei nur Teilziel eines gesamten Gewässerschutzkonzepts, das in Deutschland auf dem vorbeugenden und flächendeckenden Erlaß von bundeseinheitlichen Mindestanforderungen beruhe, die darauf abzielten, die Gewässerbelastung durch Abwassereinleitungen zu verringern. In den letzten zwei Jahrzehnten hätten die Bundesländer diesen Anforderungen durch umfangreiche Aktions- und Investitionsprogramme entsprochen, die außerordentlich wirksam gewesen seien, wie eine wesentliche Verbesserung der Qualität des Süßwassers, insbesondere der Gewässer im Sinne der Richtlinie 78/659, die in Deutschland zwischen 1976 und 1990 eingetreten sei, zeige.

21 In bezug auf die Richtlinie 79/923 ist die deutsche Regierung der Auffassung, daß die Aufstellung besonderer Programme zur Verringerung der Verschmutzung ebenfalls nicht notwendig sei, da die Kontrollen, die regelmäßig in den fünf an der Nordseeküste gelegenen schutzbedürftigen Gebieten für Muschelgewässer

durchgeführt würden, zeigten, daß die Parameter der Richtlinie eingehalten würden und kein Sanierungsbedürfnis bestehe. In den Bundesländern, die über Muschelgewässer verfügten, sei jedoch eine förmliche Umsetzung vorgesehen oder eingeleitet worden.

22 Artikel 5 der Richtlinien 78/659 und 79/923 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Programme aufzustellen, um die Verschmutzung zu verringern und sicherzustellen, daß die bezeichneten Gewässer binnen fünf bzw. sechs Jahren nach ihrer Bezeichnung den für die im Anhang aufgeführten Parameter festgelegten Werten sowie den Bemerkungen in den Spalten G und I des Anhangs entsprechen.

23 Wie der Generalanwalt in Nummer 17 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, zählen die Richtlinien 78/659 und 79/923 in ihrem Anhang 14 bzw. 12 bestimmte chemisch-physikalische Parameter auf, für die die Mitgliedstaaten Werte festlegen. Außerdem setzt Artikel 6 für die Anwendung des Artikels 5 die Prozentsätze von Proben fest, bei denen diese Werte eingehalten werden müssen, damit die bezeichneten Gewässer als den Vorschriften der Richtlinie entsprechend gelten können.

24 Aus dem Wortlaut des Artikels 5 der Richtlinien 78/659 und 79/923 sowie aus dem in diesen Richtlinien vorgesehenen detaillierten System zur Überwachung der Gewässerqualität ergibt sich eindeutig, daß die Mitgliedstaaten zur Aufstellung besonderer Programme verpflichtet sind, die darauf abzielen, die Verschmutzung von Süßwasser und Muschelgewässern innerhalb von fünf bzw. sechs Jahren zu verringern.

25 Hinsichtlich der Richtlinie 78/659 kann also das Vorhandensein von allgemeinen Programmen zur Gewässersanierung, wie sie die deutsche Regierung angeführt hat, nicht als ausreichende Umsetzung des Artikels 5 angesehen werden.

26 Überdies entspricht das mit solchen allgemeinen Programmen verfolgte Ziel, die Gewässerverschmutzung durch Abwassereinleitungen zu verringern, nicht notwendig dem spezifischeren Ziel der Richtlinie 78/659, das darin besteht, die Qualität von Süßwasser zu verbessern, um das Leben von Fischen zu ermöglichen.

27 Hinsichtlich der Richtlinie 79/923 kann der von der deutschen Regierung behauptete Umstand, daß die Muschelgewässer den Anforderungen der Richtlinie entsprächen, die Regierung ebenfalls nicht von der Verpflichtung befreien, besondere Programme nach Artikel 5 dieser Richtlinie aufzustellen.

28 Die von der deutschen Regierung mitgeteilten Ergebnisse betreffen nur Probenahmen, die 1991 im Land Niedersachsen durchgeführt wurden, und bestätigen keineswegs, daß die Muschelgewässer in den betroffenen Ländern den Anforderungen der Richtlinie 79/923 entsprechen.

29 Jedenfalls kann die Tatsache, daß die in einem einzigen Bundesland zu einem bestimmten Zeitpunkt entnommenen Proben den Anforderungen der Richtlinie 79/923 entsprechen, einen Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung befreien, gemäß Artikel 5 dieser Richtlinie besondere Programme für alle bezeichneten Muschelgewässer aufzustellen, die darauf abzielen, die Verschmutzung dieser Gewässer binnen sechs Jahren zu verringern.

30 Folglich ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um Artikel 5 der Richtlinien 78/659 und 79/923 nachzukommen.

Kosten

31 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten, und den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer nachzukommen.**

2) **Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1996.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida