URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
4. Dezember 1997 *

In der Rechtssache C-225/96

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten zunächst durch Antonio Aresu, sodann durch Paolo Stancanelli, beide Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch Professor Umberto Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie

— nicht die Gewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig sind, um Muscheln und Schnecken Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, S. 47) bezeichnet und/oder diese bezeichneten Gewässer nicht der Kommission gemäß Artikel 13 dieser Richtlinie mitgeteilt hat,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 5 der Richtlinie 79/923 aufgestellt hat und

— außer für Quecksilber und Blei keine Werte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs dieser Richtlinie aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 der Richtlinie 79/923 festgelegt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), 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 25. September 1997,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 28. Juni 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie

— nicht die Gewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig sind, um Muscheln und Schnecken Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, S. 47) bezeichnet hat und/oder diese bezeichneten Gewässer nicht der Kommission gemäß Artikel 13 der Richtlinie mitgeteilt hat,

— keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 5 der Richtlinie aufgestellt hat und

— außer für Quecksilber und Blei keine Werte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegt hat.

2 Die Richtlinie hat nach ihrer ersten und zweiten Begründungserwägung zum Ziel, die Gewässer, einschließlich der Muschelgewässer, vor Verunreinigung und bestimmte Muschelpopulationen vor den unheilvollen Folgen des Einleitens von Schadstoffen in die Meeresgewässer zu bewahren.

3 Nach ihrem Artikel 1 „betrifft [die Richtlinie] die Qualität von Muschelgewässern und ist auf Küstengewässer und Gewässer mit Brackwasser anzuwenden, die von den Mitgliedstaaten als schutz- oder verbesserungsbedürftig bezeichnet werden, um Muscheln und Schnecken ... Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten".

4 Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie bestimmt, daß die Mitgliedstaaten Muschelgewässer erstmals binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie bezeichnen müssen und daß sie später weitere Gewässer bezeichnen können.

5 Nach Artikel 3 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten für die bezeichneten Gewässer Werte für die im Anhang aufgeführten Parameter festlegen und sich nach den in diesem Anhang enthaltenen Bemerkungen richten.

6 Artikel 5 der Richtlinie bestimmt, daß die Mitgliedstaaten Programme aufstellen, um die Verschmutzung zu verringern und sicherzustellen, daß die bezeichneten Gewässer binnen sechs Jahren den gemäß Artikel 3 festgelegten Werten sowie den Bemerkungen im Anhang entsprechen.

7 Nach Artikel 13 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben insbesondere über die gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 bezeichneten Gewässer übermitteln.

8 Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie sieht vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis setzen. Da die Richtlinie am 5. November 1979 bekanntgegeben wurde, lief diese Frist am 5. November 1981 ab.

9 Da nach Ansicht der Kommission das ihr von den italienischen Behörden am 15. Dezember 1981 übermittelte Ministerialdekret vom 27. April 1978 (*Supplemento ordinario* GURI Nr. 125 vom 8. Mai 1978) die Voraussetzungen der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der zu kontrollierenden Parameter und der Häufigkeit

der Kontrollen, nicht erfüllte, forderte die Kommission von den italienischen Behörden mit Schreiben vom 9. September 1985 detaillierte Informationen über die Bezeichnung der Muschelgewässer an.

10 Mit Schreiben vom 24. April 1989 forderte sie die italienischen Behörden auf, die Muschelgewässer im gesamten italienischen Hoheitsgebiet gemäß Artikel 4 der Richtlinie zu bezeichnen, sie über das Verfahren und die bei der Auswahl der zu bezeichnenden Gewässer herangezogenen objektiven Kriterien zu unterrichten, ihr das Verzeichnis der zur Bezeichnung ausgewählten Gewässer sowie eine topographische Karte, auf der diese Gewässer verzeichnet seien, zu übermitteln, gemäß den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie die Werte für die auf die bezeichneten Gewässer anwendbaren Parameter festzulegen und ihr mitzuteilen, Programme nach Artikel 5 der Richtlinie aufzustellen und ihr mitzuteilen, die bezeichneten Gewässer gemäß Artikel 7 der Richtlinie zu kontrollieren und unter Bezugnahme auf eine topographische Karte die nach Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie festgelegten Orte der Probenahmen anzugeben, sie über die Vorschriften für andere Parameter im Sinne von Artikel 9 der Richtlinie zu unterrichten und ihr die Abweichungen im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie mitzuteilen.

11 Da der Kommission keine Bezeichnung mitgeteilt und keine der angeforderten Informationen übermittelt worden war, forderte sie die Italienische Republik mit Schreiben vom 5. August 1991 zur Äußerung binnen zwei Monaten auf.

12 Am 27. Januar 1992 erließ die Italienische Republik das Decreto legislativo Nr. 131 zur Durchführung der Richtlinie (*Supplemento ordinario* GURI Nr. 41 vom 19. Februar 1992).

13 Nach Ansicht der Kommission wird zwar die Richtlinie mit diesem Decreto legislativo weitgehend umgesetzt; diese Umsetzung sei jedoch nicht vollständig, da Artikel 4 des Decreto wegen der Bezeichnung auf Maßnahmen verweise, die in die Zuständigkeit der Regionen fielen.

14 Die Kommission stellte fest, daß ihr kein regionaler Rechtsakt über Bezeichnungen nach Artikel 13 der Richtlinie mitgeteilt worden sei, daß also die zuständigen Behörden die Muschelgewässer nicht bezeichnet und damit auch nicht die Programme zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 5 der Richtlinie aufgestellt hätten; da sie zudem davon ausging, daß diese Behörden außer für Quecksilber und Blei keine Werte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegt hätten, richtete sie am 7. Juli 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Italienische Republik und forderte diese auf, binnen zwei Monaten die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

15 Mit Note Nr. 488 vom 14. März 1994 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, daß sich die Staat/Regionen-Konferenz verpflichtet habe, der Gemeinschaftsregelung nachzukommen.

16 Daraufhin hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

17 Durch Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 22. November 1996 ist das Vereinigte Königreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Italienischen Republik zugelassen worden.

18 Das Vereinigte Königreich hat seinen Streithilfeantrag in der vorliegenden Rechtssache mit am 21. Januar 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangenem Schriftsatz zurückgenommen.

19 Durch Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. März 1997 ist das Vereinigte Königreich als Streithelfer im Register gestrichen worden.

20 Die Kommission macht mit der vorliegenden Klage erstens geltend, daß die Italienische Republik die Muschelgewässer nicht, zumindest nicht für das gesamte italienische Staatsgebiet, bezeichnet oder ihr eine solche Bezeichnung noch nicht mitgeteilt habe. Zweitens hätten die italienischen Behörden, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Programme zur Verringerung der Gewässerverschmutzung aufgestellt. Drittens sei, wie sich aus Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c in Verbindung mit den Nummern 8 und 9 von Anhang I des Decreto legislativo Nr. 131 ergebe, für die Festlegung der Grenzwerte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie genannten Parameter außer für Quecksilber und Blei der Erlaß eines weiteren Ministerialdekrets erforderlich. Die Kommission habe jedoch keine Mitteilung über ein solches Dekret oder irgendeine andere Durchführungsmaßnahme erhalten.

21 Die italienische Regierung macht geltend, hinsichtlich der Bezeichnung der zu schützenden Gewässer und der Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung der bezeichneten Gewässer seien die regionalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie von zwölf der fünfzehn Küstenregionen getroffen und der Kommission mitgeteilt worden; diese Maßnahmen stellten insgesamt eine ausreichende Durchführung der Richtlinie dar. Was die Festlegung der in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Parameter angehe, so werde das Verfahren zur Genehmigung des entsprechenden Dekrets voraussichtlich in Kürze abgeschlossen.

22 Die Kommission trägt in ihrer Erwiderung vor, statt der von der Italienischen Republik angeführten zwölf hätten nur elf der zwanzig italienischen Regionen eine erste Bezeichnung von Muschelgewässern vorgenommen. Angesichts des Umstands, daß damit die Muschelgewässer nur für etwas mehr als 50 % des Staatsgebiets bezeichnet und mitgeteilt worden seien, könne nicht von einer ordnungsgemäßen Durchführung der Richtlinie gesprochen werden.

23 Dazu trägt die italienische Regierung vor, nur die — fünfzehn — Regionen mit Zugang zum Meer könnten Muschelgewässer bezeichnen. In Ermangelung einer

Definition der Kriterien für die Bezeichnungsmaßnahmen sei die Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt, da die bezeichneten Gewässer nach ihrer Zahl und Fläche sowie ihrer Bedeutung für die Muschelzucht in einem angemessenen Verhältnis zu den insgesamt vorhandenen Küstengewässern und Gewässern mit Brackwasser stünden. Ein Verstoß gegen die Verpflichtung aus Artikel 4 der Richtlinie liege nicht schon dann vor, wenn Bezeichnungen nicht erfolgt seien, die in den Zuständigkeitsbereich von drei Regionen fielen. Im übrigen sei nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie bei der Bezeichnung ein stufenweises Vorgehen zulässig, da es nach dieser Bestimmung möglich sei, zusätzlich zu den Bezeichnungen, die der Verpflichtung zur Umsetzung innerhalb der in Artikel 4 Absatz 1 festgesetzten Frist genügten, später weitere Gewässer zu bezeichnen. Die Klage sei daher abzuweisen, soweit es um diese erste Rüge gehe.

24 Nach Artikel 4 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die Muschelgewässer, d. h. die Gewässer mit Brackwasser und die Küstengewässer, zu bezeichnen, die sie als schutz- oder verbesserungsbedürftig ansehen, um Muscheln und Schnecken (Bivalvia und Gastropoda) Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten und auf diese Weise zur Qualität der vom Menschen unmittelbar verzehrbaren Muschelerzeugnisse beizutragen (Artikel 1).

25 Den Mitgliedstaaten steht zwar bei der Prüfung dieser Voraussetzungen (Notwendigkeit des Schutzes oder der Verbesserung) im Rahmen der im Anhang der Richtlinie festgelegten Parameter ein Ermessen zu.

26 Entgegen der Auffassung der italienischen Regierung besteht jedoch eine Verpflichtung zur Bezeichnung, sobald diese Voraussetzungen erfüllt sind. Eine Auslegung der Richtlinie dahin, daß sie den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumte, nicht alle Muschelgewässer zu bezeichnen, findet im Wortlaut der Richtlinie keine Stütze und verstieße überdies gegen deren Ziel, die Umwelt zu schützen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu beseitigen (vgl. erste bis vierte Begründungserwägung der Richtlinie).

27 Auch das Argument der italienischen Regierung, insoweit ergebe sich aus Artikel 4 der Richtlinie, daß die darin vorgesehene Bezeichnung der Muschelgewässer stufenweise erfolgen könne, findet keine Stütze im Wortlaut dieser Bestimmung. Zwar können die Mitgliedstaaten weitere Gewässer bezeichnen (Absatz 2); diese Befugnis bedeutet jedoch nicht, daß sie dann, wenn die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt sind, hierzu nicht verpflichtet wären.

28 Somit ist festzustellen, daß die Italienische Republik die Muschelgewässer nicht bezeichnet hat. Der Klageantrag der Kommission ist daher begründet, soweit er diesen Punkt betrifft.

29 Hinsichtlich der übrigen Rügen der Kommission bestreitet die italienische Regierung die Vertragsverletzung nicht und weist darauf hin, daß Durchführungsmaßnahmen in Kürze mitgeteilt würden. Die Klage ist somit auch insoweit begründet.

30 Aus dem Vorstehenden folgt, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, daß sie

— nicht die Gewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig sind, um Muscheln und Schnecken Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten, gemäß Artikel 4 der Richtlinie bezeichnet hat,

— keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 5 der Richtlinie aufgestellt hat und

— außer für Quecksilber und Blei keine Werte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegt hat.

Kosten

31 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik 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 Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/923 verstoßen, daß sie

— nicht die Gewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig sind, um Muscheln und Schnecken Lebens- und Wachstumsmöglichkeiten zu bieten, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer bezeichnet hat,

— **keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung gemäß Artikel 5 der Richtlinie 79/923 aufgestellt hat und**

— **außer für Quecksilber und Blei keine Werte für die in den Nummern 8 und 9 des Anhangs der Richtlinie 79/923 aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegt hat.**

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Dezember 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

C. Gulmann