SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 17. Oktober 1996 *

1. In dieser Rechtssache begehrt die Kommission eine Feststellung nach Artikel 169 des Vertrages, daß Deutschland die 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 (im folgenden: Süßwasser-Richtlinie) [1], und die Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (im folgenden: Muschelgewässer-Richtlinie) [2] nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe.

2. Die Kommission macht insbesondere geltend, daß Deutschland die Artikel 3 und 5 der Süßwasser-Richtlinie und die Artikel 3 und 5 der Muschelgewässer-Richtlinie nicht umgesetzt habe.

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 222, S. 1.

2 — ABl. L 281, S. 47.

Die Süßwasser-Richtlinie

3. Nach Artikel 1 Absatz 3 wird mit dieser Richtlinie bezweckt,

„die Qualität von solchem fließendem oder stehendem Süßwasser zu schützen oder zu verbessern, in dem das Leben von Fischen folgender Arten erhalten wird oder, falls die Verschmutzung verringert oder beseitigt wird, erhalten werden könnte:

— einheimischer Arten, die eine natürliche Vielfalt aufweisen, oder

— Arten, deren Vorkommen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als wünschenswert für die Wasserwirtschaft erachtet wird".

4. Ferner heißt es in den Begründungserwägungen der Süßwasser-Richtlinie:

„Zur Erreichung der Ziele der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten die Gewässer bezeichnen, auf die sie Anwendung findet, und die Grenzwerte festlegen, die bestimmten Parametern entsprechen. Die bezeichneten Gewässer sollen mit diesen Werten binnen fünf Jahren nach der Bezeichnung in Einklang gebracht werden." [3]

5. Die Mitgliedstaaten haben binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe [4] der Richtlinie Salmoniden- und Cypriniden-Gewässer [5] zu bezeichnen, die definiert sind als Gewässer, in denen Fischarten wie Lachse, Forellen, Äschen und Renken leben können, bzw. Gewässer, in denen Cypriniden oder andere Fischarten wie Hechte, Barsche und Aale leben können.

6. Die fraglichen Bestimmungen der Richtlinie lauten wie folgt:

„Artikel 3

(1) Die Mitgliedstaaten legen für die bezeichneten Gewässer Werte für die in Anhang I aufgeführten Parameter fest, soweit in Spalte G oder in Spalte I Werte angegeben sind. Sie richten sich nach den in diesen beiden Spalten enthaltenen Bemerkungen.

(2) Die Mitgliedstaaten legen keine Werte fest, die weniger streng als die in Spalte I des Anhangs I angegebenen Werte sind, und bemühen sich um die Einhaltung der in Spalte G angegebenen Werte, wobei sie dem Grundsatz des Artikels 8 Rechnung tragen [6].

...

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten stellen Programme auf, um die Verschmutzung zu verringern und sicherzustellen, daß die bezeichneten Gewässer binnen fünf Jahren nach der entsprechend Artikel 4 vorgenommenen Bezeichnung den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 festgelegten Werten sowie den Bemerkungen in den Spalten G und I von Anhang I entsprechen."

7. In Anhang I sind die Parameter für die Temperatur, den pH-Wert, Schwebstoffe und

3 — Sechste Begründungserwägung.
4 — Vgl. Nr. 11.
5 — Artikel 4 Absatz 1.

6 — Nach Artikel 8 darf die Anwendung der aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen keinesfalls eine unmittelbare oder mittelbare Zunahme der Verschmutzung des Süßwassers zur Folge haben.

eine Reihe chemischer Bestandteile festgelegt. Die Parameter für Salmoniden- und Cypriniden-Gewässer sind getrennt in zwei Spalten, Spalte G und Spalte I, aufgeführt. Einige der Parameter sind Richtwerte (Spalte G), andere sind zwingend (Spalte I; die Buchstabenbezeichnung geht vermutlich auf die französische Fassung zurück).

8. Die Artikel 6 und 7 sehen für die Feststellung, ob ein Gewässer der Qualität im Sinne des Artikels 5 entspricht, ausführliche Kriterien vor. Diese Kriterien betreffen Schöpfstellen und Zeiträume (die Häufigkeit ist in Anhang I geregelt) sowie den Prozentsatz der Proben, der für jeden Parameter den Werten und Bemerkungen entsprechen muß.

Die Muschelgewässer-Richtlinie

9. Die Muschelgewässer-Richtlinie betrifft 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 und auf diese Weise zur Qualität der vom Menschen unmittelbar verzehrbaren Muschelerzeugnisse beizutragen. [7] Nach ihren Begründungserwägungen bezweckt sie, die Gewässer, einschließlich der Muschelgewässer, vor Verunreinigung und bestimmte Muschelpopulationen vor den unheilvollen Folgen des Einleitens von Schadstoffen in die Meeresgewässer zu bewahren [8].

10. Die sechste Begründungserwägung und die Artikel 3 bis 7 haben im wesentlichen denselben Wortlaut wie die entsprechenden Artikel der Süßwasser-Richtlinie, jedoch mit der Ausnahme, daß (i) Artikel 3 einen Absatz 3 über Einleitungen von Stoffen enthält und daß (ii) Artikel 5 einen Zeitraum von sechs anstatt von fünf Jahren vorsieht.

11. Beide Richtlinien waren innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe umzusetzen [9], die Süßwasser-Richtlinie also bis zum 20. Juli 1980 und die Muschelgewässer-Richtlinie bis zum 5. November 1981.

7 — Artikel 1.

8 — Erste und zweite Begründungserwägung.

9 — Artikel 17 Absatz 1 der Süßwasser-Richtlinie und Artikel 15 Absatz 1 der Muschelgewässer-Richtlinie.

Die Rüge betreffend Artikel 3

12. Die Kommission rügt hauptsächlich, daß Deutschland Artikel 3 der beiden Richtlinien bis zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe. Im einzelnen trägt sie vor, daß die beiden Richtlinien auch den Zweck hätten, die menschliche Gesundheit zu schützen, und daß der Gerichtshof in solchen Fällen entschieden habe, daß die Umsetzung durch zwingende Vorschriften erfolgen müsse [10].

13. Es ist unbestritten, daß Deutschland die Werte, die nach Artikel 3 von den Mitgliedstaaten festzusetzen sind, bis jetzt nicht in zwingende Rechtsvorschriften umgesetzt hat. Dies stellt eine erhebliche Verzögerung dar, die teilweise darauf zurückzuführen ist, daß Deutschland bis 1992 offensichtlich Verwaltungsvorschriften für die Umsetzung von Richtlinien als ausreichend ansah. Deutschland hat seitdem akzeptiert, daß für eine ordnungsgemäße Umsetzung zwingende gesetzliche Maßnahmen erforderlich sind. Es führt in seiner Klagebeantwortung aus, daß die erforderlichen Schritte jetzt unternommen würden. Offensichtlich ist jedoch nur in sechs der sechzehn Bundesländer (die für die Umsetzung der Richtlinien zuständig sind) die Exekutive von der Legislative zum Erlaß der erforderlichen Vorschriften ermächtigt worden; auch diese sechs Bundesländer scheinen die zur Umsetzung der Süßwasser-Richtlinie vorgesehene Muster-Rechtsverordnung (von einer Muster-Rechtsverordnung zur Umsetzung der Muschelgewässer-Richtlinie ist in der Klagebeantwortung keine Rede) noch nicht übernommen zu haben.

14. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen aus einer Gemeinschaftsrichtlinie zu rechtfertigen [11]. Außerdem stellt die Tatsache, daß sich Deutschland derzeit bemüht, sein Versäumnis nachzuholen, keine Rechtfertigung dar. Eine auf Artikel 169 EG-Vertrag gestützte Klage setzt nur eine objektive Feststellung der Vertragsverletzung und nicht den Beweis eines passiven Widerstands oder einer ablehnenden Haltung des betroffenen Mitgliedstaats voraus [12].

Die Rüge betreffend Artikel 5

15. Zu Artikel 5 der beiden Richtlinien trägt die Kommission vor, daß keine Programme vorgelegt worden seien. Deutschland verteidigt sich gegen den Vorwurf der Nichtumsetzung von Artikel 5 wie folgt.

10 — Urteile in den Rechtssachen C-361/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567, Randnr. 16), C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 19) und C-58/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-4983, Randnr. 14).

11 — Urteil in der Rechtssache 58/81 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1982, 2175 Randnr. 4).

12 — Urteil in der Rechtssache C-301/81 (Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467, Randnr. 8).

16. Zur Süßwasser-Richtlinie ist Deutschland der Auffassung, daß das Erreichen bzw. der Erhalt einer Wasserqualität, die das Leben von einheimischen Fischen ermögliche, nur ein Teilziel eines gesamten Gewässerschutzkonzeptes darstelle, das nicht isoliert betrachtet werden könne. Grundlage dieses Gesamtkonzeptes sei in Deutschland der flächendeckende vorbeugende Gewässerschutz. Die Gewässerbelastung durch Abwassereinleitungen solle durch Überwachung der Abwasserqualität verringert werden. Die Bundesländer hätten in den letzten zwei Jahrzehnten durch umfangreiche (und kostspielige) Aktions- und Investitionsprogramme außerordentlich wirksame Gewässerschutzmaßnahmen durchgeführt. Dadurch seien die Gewässer sauberer geworden, und die Qualität von Fischgewässern sei wesentlich verbessert worden. Das weitgesteckte Ziel der Süßwasser-Richtlinie, wie es in Artikel 1 Absatz 3 a festgelegt sei, entspreche einem wesentlichen Teilziel der Gewässerpolitik. Die in den Bundesländern seit 1950 vorhandenen Aktionsprogramme zielten nicht ausschließlich auf die Ermöglichung von Fischleben ab, sondern stellten Programme zur Verbesserung der Gewässerqualität dar, die nach Artikel 5 anerkannt werden könnten.

17. Dieses Vorbringen überzeugt meines Erachtens nicht. Artikel 5 ist verbindlich und ausdrücklich. Er verlangt die Aufstellung von Programmen, mit denen allgemein die Verschmutzung verringert und die Einhaltung der Werte, die für die in Anhang I aufgeführten Parameter festgesetzt sind, und der Bemerkungen in den Spalten G und I dieses Anhangs sichergestellt werden soll. Diese Parameter, von denen es in der Süßwasser-Richtlinie 14 und in der Muschelgewässer-Richtlinie 12 gibt, sind sowohl ausführlich als auch genau. Überdies sieht Artikel 6 umfassende Kriterien vor, die ausdrücklich für die Anwendung von Artikel 5 bestimmt sind. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich eindeutig, daß sie, wie die Kommission ausführt, die Mitgliedstaaten zur Aufstellung besonderer Fünf- bzw. Sechsjahresprogramme verpflichten.

18. Außerdem ergibt sich aus dem Aufbau und der Zielsetzung der Süßwasser-Richtlinie, daß mit ihr gewährleistet werden soll, daß Wasser insbesondere die zur Erhaltung des Lebens von Fischen erforderliche Qualität hat. Es ist, jedenfalls ohne Nachweis, nicht offensichtlich, daß allgemeine Maßnahmen, mit denen erreicht werden soll, daß das Wasser sauberer wird, notwendigerweise diese Wirkung haben: so kann es beispielsweise sein, daß bestimmte Verschmutzungen durch Chemikalien neutralisiert werden können, die zwar das Wasser in einem bestimmten Sinn sauberer machen, aber möglicherweise für das Leben von Fischen nicht günstig sind.

19. Zur Muschelgewässer-Richtlinie führt Deutschland aus, die Überwachung, die in der Praxis in den bezeichneten Gebieten für Muschelgewässer erfolge, zeige, daß die Forderungen der Richtlinie eingehalten würden. Programme im Sinne dieser Richtlinie seien nur dann erforderlich, wenn Parameter der Richtlinie nicht eingehalten würden.

20. Aus der Klageschrift geht hervor, daß sich Deutschland auf Messungen bezieht, die es offensichtlich in Niedersachsen gemäß Artikel 7 der Richtlinie vorgenommen hat. In seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme weist Deutschland darauf hin, daß die Ergebnisse dieser Messungen den Erfordernissen der Richtlinie entsprächen, und legt die Ergebnisse für 1991 bei.

21. Die Kommission hält dem entgegen, daß die ihr zu diesem Vorbringen mitgeteilten Ergebnisse nur ein Bundesland und nur ein Jahr beträfen. Selbst wenn für alle Bundesländer Ergebnisse mitgeteilt worden wären, könnte jedoch, wie die Kommission zu Recht bemerkt, eine tatsächliche Situation im Jahr 1991 nicht ein Programm ersetzen, das spätestens 1981 hätte aufgestellt werden müssen.

Ergebnis

22. Ich schlage daher vor, für Recht zu erkennen:

1) Deutschland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen, daß es nicht rechtzeitig 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) Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.