

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
FRANCESCO CAPOTORTI  
VOM 31. MÄRZ 1982<sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Die vorliegenden Schlußanträge stehen im Zusammenhang mit drei Klagen, die von der Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Niederlande erhoben worden sind. Mit den beiden ersten Klagen, die zu den Rechtssachen 96/81 und 97/81 geführt haben, wird dem Königreich der Niederlande die Nichteinhaltung der Richtlinien 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer und 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten vorgeworfen. In der dritten Klage, die zur Rechtssache 100/81 geführt hat, geht es darum festzustellen, daß die Niederlande der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr nicht nachgekommen sind. Ich möchte gleich feststellen, daß die in den Rechtssachen 96 und 97/81 aufgeworfenen Probleme sich einerseits dazu anbieten, gemeinsam behandelt zu werden, daß sie andererseits wegen ihrer Bedeutung und Komplexität besonders eingehend behandelt werden müssen. Dagegen ist die Sach- und Rechtslage in der Rechtssache 100/81 einigermaßen einfach, so daß ich mich ihr nur kurz zuwenden werde, nachdem ich zu den ersten beiden Rechtssachen Stellung genommen habe.

2. Zunächst ist der Inhalt der Richtlinien 76/160/EWG und 75/440/EWG kurz wiederzugeben. Beide sind auf Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag gestützt und bezwecken die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem im jeweiligen Titel angegebenen Gebiet zum Schutz der Umwelt und der Volksgesundheit. Beide werden durch einen Anhang ergänzt, in dem die Qualitätsanforderungen an Badegewässer bzw. an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung im einzelnen festgelegt sind. Diese Anforderungen werden durch eine Reihe von physikalischen, chemischen und mikrobiologischen Parametern ausgedrückt. Die Richtlinie 76/160/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten im wesentlichen dazu, a) für alle Badegebiete oder für jedes einzelne Badegebiet die auf Badegewässer anwendbaren Werte unter Berücksichtigung der im Anhang aufgeführten Parameter und nicht weniger streng festzulegen (Artikel 3), b) die notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer in zehn Jahren den Grenzwerten entspricht (Artikel 4 Absatz 1), c) regelmäßige Probenahmen durchzuführen, deren Häufigkeit im Anhang festgelegt ist (Artikel 6 Absatz 1), d) in regelmäßigen Zeitabständen genaue Untersuchungen an Ort und Stelle durchzuführen, um das Vorliegen und den Umfang aller verunreinigenden und möglicherweise verunreinigenden eingeleiteten und eingebrachten Stoffe festzustellen (Artikel 6 Absatz 3). Entsprechend sieht die Richtlinie 75/440/EWG vor, daß die Mitgliedstaaten a) für alle

<sup>1</sup> — Aus dem Italienischen übersetzt.

Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle die anwendbaren Werte unter Berücksichtigung der im Anhang aufgeführten Parameter und nicht weniger streng festlegen (Artikel 3), b) geeignete Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß das Oberflächenwasser den festgelegten Werten entspricht (Artikel 4 Absatz 1), c) einen Aktionsplan und einen Zehnjahresplan zwecks kontinuierlicher Verbesserung der Qualität der Umwelt, insbesondere des Wassers, vorlegen (Artikel 4 Absatz 2), d) zur Trinkwassergewinnung kein Oberflächenwasser verwenden, dessen Merkmale nicht mindestens den Grenzwerten entsprechen (Artikel 4 Absatz 3), e) Probenahmen und Analysen durchführen, deren Häufigkeit von den einzelstaatlichen Behörden festzulegen ist.

Es sei schließlich noch darauf hingewiesen, daß beide Richtlinien die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der jeweiligen Richtlinie binnen zwei Jahren nachzukommen, und die Kommission hiervon in Kenntnis zu setzen (Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 76/160/EWG; Artikel 10 der Richtlinie 75/440/EWG).

3. Der der Rechtssache 96/81 zugrundeliegende Sachverhalt läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

In Beantwortung zweier Aufforderungen der Kommission, sie über die von den Niederlanden getroffenen oder vorgesehenen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 76/160/EWG zu informieren, teilte das zuständige niederländische Ministerium mit Schreiben vom 28. März 1978 mit, daß eine Änderung des Gesetzes über die Verunreinigung des Oberflächenwassers zur Festsetzung von Normen in Vorbereitung sei, die es ermöglichen, auf nationaler Ebene — unter Berücksichtigung des in den Nieder-

landen praktizierten dezentralisierten Systems der Gewässeraufsicht —, die Mindestqualitätsanforderungen für die verschiedenen Funktionen des Oberflächenwassers einzuhalten. Das Ministerium stellte fest, dieser Gesetzesänderung komme daher erhebliche Bedeutung für die Durchführung der Richtlinie zu.

In dem Schreiben wurde weiter eingeräumt, daß es darüber hinaus erforderlich sei, eine Regelung zu treffen, durch die es möglich werde, die Verwendung von Oberflächenwasser zu Badezwecken zu untersagen, wenn es nicht den durch die Richtlinie festgelegten Anforderungen entspreche. Hierzu bedürfe es einer Änderung des Gesetzes über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten. In dem Schreiben wurde sodann darauf hingewiesen, daß das bestehende Probenahmenprogramm für Badegewässer erweitert werde, um es den Anforderungen der Richtlinie anzupassen. Schließlich wurde festgestellt, daß die Niederlande bereits seit langem zum Schutze der Gesundheit bestimmte Anforderungen an Badegewässer stellten, wobei auf eine Stellungnahme des Gesundheitsrates verwiesen wurde, die in einem zur Unterrichtung beigefügten Zwischenbericht über die Badegewässer enthalten war.

Am 8. Februar 1979 erinnerte die Kommission die niederländische Regierung daran, daß die Frist für den Erlass der innerstaatlichen Vorschriften, die erforderlich waren, um der Richtlinie 76/160/EWG nachzukommen, sowie für die entsprechenden Mitteilungen an die Kommission am 10. Dezember 1977 abgelaufen sei. Unter Bezugnahme auf das erwähnte Schreiben vom 28. März 1978 sowie auf die darin von der niederländischen Regierung gegebene Zusage, der Kommission Mitteilung zu machen, sobald die beschriebenen Durchführungsmaßnahmen in Kraft getreten seien, stellte die Kommission fest, das Fehlen

einer diesbezüglichen Mitteilung stelle einen Verstoß gegen die Verpflichtung aus Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie dar. Mit dem Schreiben vom 8. Februar wurde das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet; dementsprechend wurde den Niederlanden eine Frist von zwei Monaten eingeräumt, um sich hierzu zu äußern.

Am 23. Mai 1979 antwortete die Ständige Vertretung des Königreichs der Niederlande bei den Europäischen Gemeinschaften der Kommission. Sie versicherte zunächst, daß das geltende niederländische Gesetz betreffend die Qualität von Oberflächenwasser einige Maßnahmen zur Kontrolle der Qualität dieses Wassers vorsehe; ebenso nehme das mehrjährige Richtprogramm zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung für den Zeitraum 1975 bis 1979 in seinen Anhängen die Normen der Richtlinie 76/160/EWG auf. Auch wenn der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Verschmutzung des Oberflächenwassers sich noch in der parlamentarischen Beratung befinde, so habe es auch vor dieser Änderung Verwaltungsvorschriften gegeben, die die Durchführung der Richtlinie bereits weitgehend sichergestellt hätten. Des weiteren sei das Gesetz über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten in Übereinstimmung mit der Richtlinie vom 8. Dezember 1975 geändert worden, und auch dieses ermögliche den Erlass bestimmter Vorschriften über die Qualität der Badegewässer (aus dem weiteren Text des Schreibens, in dem in Aussicht gestellt wurde, daß diese Änderung dem Parlament im Laufe des Jahres 1979 vorgelegt werde, läßt sich folgern, daß sie sich noch im Entwurfsstadium befand). Nach einem Hinweis darauf, daß die Gemeindevorsteher verpflichtet seien, die Badeanstalten im Falle der drohenden Verbreitung von Infektionskrankheiten

zu schließen, wurde in dem Schreiben angekündigt, daß die im Rahmen der Durchführung der Richtlinie sowohl auf der Grundlage des Gesetzes über die Verschmutzung des Oberflächenwassers als auch auf der Grundlage des Gesetzes über Hygiene und Sicherheit in den Badeanstalten zu treffenden Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden sollten. Die niederländische Ständige Vertretung zog aus alledem die Schlußfolgerung, daß die niederländische Regierung die fragliche Richtlinie bereits mit Hilfe der geltenden Vorschriften anwende.

Die Kommission teilte diesen Standpunkt nicht und gab am 23. Juli 1979 eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag ab, in der sie feststellte, daß das Königreich der Niederlande seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 76/160/EWG verletzt habe, indem es nicht die erforderlichen Rechte und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt habe, um dieser Richtlinie nachzukommen. Die Kommission nahm auf ihr vorangegangenes Schreiben vom 8. Februar 1979 sowie auf die von der niederländischen Ständigen Vertretung hierzu übermittelten Bemerkungen vom 23. Mai 1979 Bezug und machte geltend, weder das (in diesen Bemerkungen erwähnte) Gesetz über die Bekämpfung der Infektionskrankheiten und zur Ermittlung der Krankheitsursachen noch der Bericht über die Badezonen stellten Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie gemäß deren Artikel 12 dar; dagegen befänden sich die von den niederländischen Behörden zuvor geplanten Gesetzgebungsmaßnahmen zur Durchführung der Richtlinie — nämlich die Änderungen des Gesetzes über die Verunreinigung des Oberflächenwassers und des Gesetzes über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten — noch im Entwurfsstadium.

Am 26. November 1979 richtete die niederländische Ständige Vertretung ein weiteres Schreiben an die Kommission, in dem sie erneut die Auffassung vertrat, das Gesetz über die Verunreinigung des Oberflächenwassers enthalte bereits einige Möglichkeiten zur Durchsetzung einer Politik mit dem Ziel, die Einhaltung der Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser, das einem bestimmten Zweck (im vorliegenden Fall zum Baden) diene, zu erreichen oder fortzusetzen. Die hierarchische Struktur der Beziehungen zwischen den für die Wasserqualität verantwortlichen Ober- und Unterbehörden und die Formen der Abstimmung zwischen diesen Behörden hätten zur Fortentwicklung der eine Verbesserung der Qualität des Oberflächenwassers anstrebenden Politik beigetragen. In dem Schreiben wurde eingeräumt, daß es zur Sicherstellung der Durchführung der Richtlinien 76/160/EWG und 76/464/EWG erforderlich sei, über die rechtliche Möglichkeit zum Erlaß einheitlicher und verbindlicher Anweisungen an alle für die Gewässerqualität Verantwortlichen zu verfügen, und daß eine derartige Möglichkeit gegenwärtig im Gesetz über die Verunreinigung von Oberflächenwasser nicht vorgesehen sei, so daß eine Änderung dieses Gesetzes unerläßlich sei, um die Richtlinie durchführen zu können. Dies bedeutet nach Ansicht der niederländischen Regierung aber nicht, daß die Anwendung der Richtlinie in den Niederlanden ohne diese Anpassung unmöglich wäre. Die Festlegung von Parametern, wie sie in der Richtlinie aufgeführt würden, sei nämlich bereits im mehrjährigen Richtprogramm vorgesehen, das für die lokalen Stellen, die ihr Vorgehen praktisch nach diesem Programm ausrichteten, empfehlenden Charakter habe.

Auch wenn die Änderung des Gesetzes über Hygiene und Sicherheit in den Ba-

deanstalten noch nicht erfolgt sei, so habe dies nicht den Erlaß von Provinzial- oder kommunalen Verordnungen verhindert, um das Baden in Oberflächengewässern zu verbieten, die nicht den Qualitätsanforderungen der Gemeinschaftsrichtlinie entsprächen.

Nachdem sie erneut zugesagt hatte, das Verfahren zur Verabschiedung der bereits seit langem angekündigten Gesetzesänderungen im Rahmen des Möglichen zu beschleunigen, beschloß die niederländische Ständige Vertretung ihre Ausführungen mit der Feststellung, auch in Ermangelung der besagten Maßnahmen habe man davon auszugehen, daß die Durchführung der Richtlinie 76/160/EWG durch die Verwaltung mit Hilfe der bestehenden Gesetze und der vorhandenen Richtprogramme erfolgt sei.

Mit Schreiben vom 24. März 1981 setzte die niederländische Ständige Vertretung die Kommission schließlich vom Fortgang des Verfahrens zur Änderung der beiden Gesetze über die Verunreinigung des Oberflächenwassers und über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten in Kenntnis. Trotz des Fortschritts der Arbeiten hätten diese Projekte noch nicht unter Dach und Fach gebracht werden können.

In Anbetracht dieser fortdauernden Verzögerung des Erlasses der für die Durchführung der Richtlinie erforderlich gehaltenen Vorschriften erhob die Kommission am 23. April 1981 jene Klage gegen das Königreich der Niederlande, die der Rechtssache 96/81 zugrundeliegt.

4. Parallel und beinahe gleichzeitig mit dem Briefwechsel, der der Einleitung der vorgenannten Rechtssache vorausging, gab es zwischen der Kommission und dem Königreich der Niederlande gleichartige Kontakte im Zusammenhang mit der Durchführung der Richtlinie

75/440/EWG. Die Argumente und die Verhandlungsführung der beiden Parteien in diesem zweiten Verfahren entsprechen ihrem Vorbringen im ersten Verfahren.

In ihrer Antwort vom 12. Oktober 1977 auf das Informationsersuchen der Kommission führten die niederländischen Behörden aus, in Anbetracht des in den Niederlanden geltenden Systems der dezentralisierten Überwachung der Oberflächengewässer sei die Zentralverwaltung nicht befugt, die Tätigkeit der örtlichen Behörden im Zusammenhang mit der Erteilung von Erlaubnissen oder der Festsetzung von Qualitätsanforderungen an die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Oberflächengewässer unmittelbar verbindlich zu regeln. Um diesem Mißstand abzuwehren, bereite die niederländische Regierung einen Gesetzentwurf zur Änderung der geltenden Bestimmungen über die Verunreinigung der Oberflächengewässer vor. Diese Änderung solle es insbesondere ermöglichen, die Mindestqualitätsanforderungen für die verschiedenen Funktionen des Oberflächenwassers landesweit einzuhalten, so daß auch die Gewässer, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staates fielen, den durch die Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen entsprechen könnten. Die niederländischen Behörden räumten des Weiteren ein, daß es erforderlich sei, eine Regelung zu treffen, um die Verwendung von Oberflächenwasser, das den Vorschriften der Richtlinie nicht entspreche, zur Trinkwassergewinnung zu verbieten. Diese Regelung solle durch die Änderung des Wasserleitungsgesetzes und der entsprechenden Durchführungsverordnung getroffen werden.

In dem Schreiben wurde schließlich noch auf einen als Anlage beigefügten Bericht über die Qualität von Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung verwiesen. Nach der aufgrund dieses Berichtes ge-

troffenen Feststellung einiger Unterschiede zwischen der Lage in den Niederlanden und den Vorgaben der Richtlinie vom 16. Juni 1975 wurde in dem Schreiben ausgeführt, daß in Anbetracht der Unvollständigkeit des bestehenden Programms aus den Ergebnissen dieser vergleichenden Untersuchung keine endgültigen Schlüsse gezogen werden dürften, um festzustellen, ob die Qualität der Oberflächengewässer der in der Richtlinie definierten Qualität entspreche.

Mit Schreiben vom 9. Januar 1979 stellte die Kommission fest, daß die Niederlande ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen seien, und teilte mit, daß sie die Absicht habe, eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag abzugeben. Sie forderte die niederländische Regierung daher auf, sich hierzu binnen zwei Monaten zu äußern. In ihrer Antwort vom 19. April 1979 vertrat die Ständige Vertretung der Niederlande bei den Europäischen Gemeinschaften die Auffassung, die Richtlinie 75/440/EWG werde in den Niederlanden praktisch aufgrund der geltenden Vorschriften durchgeführt: Diese sähen hierzu bereits einige Maßnahmen vor, und darüber hinaus sei die Durchführung der Richtlinie weitgehend auf dem Verwaltungswege gewährleistet. Das Schreiben widmete sich dann einigen Aspekten des Gesetzes über die Verunreinigung der Oberflächengewässer und erwähnte weiter das mehrjährige Richtprogramm 1975—1979 (als Orientierungshilfe für das Vorgehen der für die Gewässerqualität Verantwortlichen) mit dem Hinweis, dieses enthalte in seinen Anhängen bereits die Normen der genannten Richtlinie. Im übrigen sei auch die Erweiterung des Meßprogramms für Oberflächenwasser auf alle Entnahmestellen praktisch durchgeführt worden.

In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 23. Juli 1979 hielt die Kommission dem Königreich der Niederlande vor, es unterlassen zu haben, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie 75/440/EWG nachzukommen. In der Stellungnahme wurden sowohl das mehrjährige Richtprogramm 1975—1979 als auch der Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Verunreinigung der Oberflächengewässer angeführt: Während die Kommission in bezug auf ersteres bestritt, daß dieses eine Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie in die innerstaatliche Rechtsordnung darstelle, bemerkte sie zu dem letzteren, daß die Änderung noch nicht in Kraft getreten sei.

Die niederländische Regierung legte ihren Standpunkt mit Schreiben vom 30. November 1979 dar. Hier ist vor allem festzuhalten, daß die niederländische Regierung in diesem Schreiben einerseits zwar darauf beharrte, daß die bestehenden Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie 75/440/EWG ausreichen — wobei sie unter anderem darauf hinwies, daß das Vorgehen der lokalen Stellen in Gewässerfragen von dem mehrjährigen Programm beeinflusst werde — andererseits jedoch einräumte, daß es zur Durchführung der Richtlinien 75/440/EWG und 76/464/EWG nötig sei, die rechtliche Möglichkeit zum Erlaß einheitlicher und verbindlicher Anweisungen an alle für die Gewässerqualität Verantwortlichen zu erhalten. Sie führte die Notwendigkeit, das Gesetz über die Verunreinigung der Oberflächengewässer zu ändern, auf das Fehlen einer derartigen Möglichkeit nach dem gegenwärtig geltenden Gesetzestext zurück.

Am 24. März 1981 setzte die niederländische Regierung die Kommission schließlich vom Fortgang des Verfahrens zur Verabschiedung des oben erwähnten

Änderungsgesetzes in Kenntnis. In Anbetracht der Langwierigkeit dieses Verfahrens erhob die Kommission jedoch am 23. April 1981 die vorliegende Klage.

5. Im Rahmen der Rechtssachen 96 und 97/81 ist ausführlich die Frage des Nachweises der Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat diskutiert worden, der von der Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag zur Rechenschaft gezogen wird. Zum einen wirft die Klägerin nämlich der niederländischen Regierung vor, ihrer Mitteilungspflicht aus den beiden Richtlinien nicht nachgekommen zu sein, und ist der Auffassung, diese Nichterfüllung reiche gleichzeitig aus, um die Vermutung einer unterlassenen oder unzureichenden Befolgung der übrigen Verpflichtungen aus den Richtlinien zu rechtfertigen, ohne daß die geltenden niederländischen Vorschriften minutiös mit dem Inhalt dieser Richtlinien verglichen werden müßten. Auf der anderen Seite hat die beklagte Regierung dargelegt, sie habe der Kommission zahlreiche Informationen zukommen lassen; sie bestreitet, daß aus etwaigen Informationsmängeln ohne weiteres auf die Nichtbefolgung der Richtlinien geschlossen werden könne und hält ihrerseits der Kommission vor, nicht den Nachweis erbracht zu haben, daß die Niederlande ihre Verpflichtungen aus diesen Richtlinien verletzt hätten.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die einwandfreie Ausübung der Kontrollfunktion der Kommission von der korrekten und vollständigen Erfüllung der in den Richtlinien aufgestellten Informationspflicht durch die Mitgliedstaaten abhängt. Anders ausgedrückt hat jeder Staat alles ihm Mögliche zu tun, um die Kommission mit größter Transparenz und mit allen erforderlichen Einzelheiten über die Vereinbarkeit seiner innerstaatlichen Vorschriften mit den Verpflichtungen

tungen aus den Richtlinien zu informieren. Die Kommission ist nicht verpflichtet, die einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften von sich aus aufzuspüren; von daher könnte das vollständige Fehlen von Informationen seitens eines Mitgliedstaates ausreichen, um die Vermutung zu begründen, daß seine Rechtsordnung einer Richtlinie nicht angepaßt worden sei. Ist jedoch eine gewisse Zahl von Mitteilungen gemacht worden, so obliegt es der Kommission, diese frei (vorbehaltlich einer späteren Prüfung durch den Gerichtshof) zu würdigen; hier ist es nicht angebracht, von „Vermutungen“ zu sprechen. Die Kommission muß also zur Feststellung, ob eine bestimmte Richtlinie vollständig durchgeführt worden ist, die von dem betroffenen Staat gemachten Angaben berücksichtigen, und es versteht sich, daß die Prüfung der von diesem Staat mitgeteilten Maßnahmen mehr oder weniger eingehend zu erfolgen hat, je nachdem, ob sie dem Ziel der Übereinstimmung mit der Richtlinie mehr oder weniger nahe zu kommen scheinen.

Im vorliegenden Fall erscheint es zweifelhaft, ob die Antworten der niederländischen Behörden auf die Anfragen der Kommission den Erfordernissen einer wirksamen Kontrolle in einem recht komplexen Bereich wie dem der Gewässerüberwachung in den Niederlanden entsprechen, der sich durch eine außerordentliche Vielzahl von Maßnahmen lokaler Behörden auszeichnet. Über derartige Maßnahmen ist nichts mitgeteilt worden; hinsichtlich einiger der vorgelegten Texte (Richtprogramme und Berichte über den Gewässerzustand) dagegen sind die Angaben über ihre Bedeutung für die Durchführung der Richtlinienbestimmungen vage geblieben. Die beklagte Regierung hat zu keiner Zeit jene eingehende Aufstellung der einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvor-

schriften vorgelegt, um die die Kommission sie drei Monate nach Erlaß der Richtlinien ersucht hatte. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Kommission ihre Feststellung, die fraglichen Richtlinien seien als nicht durchgeführt anzusehen, nicht auf dieses Verhalten gestützt hat. Tatsächlich werden in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen jene Maßnahmen erwähnt, die die niederländische Regierung als zur Durchführung der Richtlinie ausreichend angeführt hatte, sie werden jedoch für unzureichend erklärt; gleichzeitig wird festgestellt, daß die Gesetzentwürfe, auf die die niederländische Regierung im Rahmen der zuvor übermittelten Informationen wiederholt Bezug genommen hatte, noch lange Zeit nach Ablauf der in den Richtlinien festgesetzten Fristen im Entwurfsstadium verblieben sind. Diese Argumentation scheint mir nicht auf der Vermutung aufgebaut zu sein, daß angesichts der Lückenhaftigkeit der übermittelten Informationen davon auszugehen sei, daß die niederländische Regierung die Richtlinien insgesamt nicht erfüllt habe. Der Vorwurf der Kommission gegenüber der niederländischen Regierung stützt sich vielmehr auf eine bestimmte Beurteilung der Maßnahmen, die der Kommission zur Kenntnis gebracht worden waren.

6. Meiner Ansicht nach wird aus dem Schriftwechsel zwischen der Kommission und der niederländischen Regierung vor und nach Abgabe der beiden mit Gründen versehenen Stellungnahmen dreierlei deutlich: a) die Gewässerpolitik — im Hinblick auf Oberflächengewässer wie auf Badegewässer — in den Niederlanden, deren Ursprünge vor Erlaß der Richtlinien liegen, befand und befindet sich im wesentlichen in Übereinstimmung mit den Zielen der Richtlinien; die bestehenden Rechtsvorschriften ermöglichen aber keine genaue Einhaltung der ge-

meinschaftsrechtlichen Verpflichtungen; b) insbesondere erlaubt die Kompetenzverteilung zwischen zentralen und lokalen Behörden es nicht, die Übereinstimmung der von den lokalen Behörden getroffenen Maßnahmen mit den Richtlinien zu gewährleisten, selbst wenn versucht wird, die lokalen Behörden mit Hilfe programmatischer Vorgaben dazu zu bewegen, sich an den Richtlinien auszurichten; c) eben um die vollständige Einhaltung ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu ermöglichen, hat die niederländische Regierung Gesetzesänderungen veranlaßt, die allerdings vom Parlament nicht rechtzeitig, das heißt vor Ablauf der durch die Richtlinien festgesetzten Fristen, verabschiedet wurden.

Selbstverständlich bleibt die Freiheit der Mitgliedstaaten in der Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung der mit den Richtlinien verfolgten Ziele (Artikel 189), unangetastet. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission keinerlei Vorbehalte gegenüber dem dezentralisierten System der Gewässerkontrolle und des Gewässerschutzes in den Niederlanden angemeldet hat. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß das Ziel der Richtlinien, die wie die vorliegenden auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt sind, die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist. Die Mechanismen, deren sich die einzelstaatlichen Behörden, seien es zentrale oder lokale Behörden, zur Durchführung der Richtlinien bedienen, müssen daher die rechtliche Garantie für deren Einhaltung bieten. Der Staat muß also entweder unmittelbar oder über die lokalen Behörden die verbindlichen Regelungen jeder Richtlinie so in innerstaatliche Vorschriften umsetzen, daß ihnen im gesamten Hoheitsgebiet einheitliche Geltung zukommt, es sei denn, daß die innerstaatliche Rechtsord-

nung mit der Regelung der Richtlinie bereits vollkommen übereinstimmt.

Die Situation in den Niederlanden entspricht, was die Durchführung der Richtlinien 76/160/EWG und 75/440/EWG anbelangt, nicht den oben genannten Anforderungen. In Erwartung einer durch den nationalen Gesetzgeber vorzunehmenden Umsetzung der Normen dieser Richtlinien (insbesondere hinsichtlich der Höchstwerte für die verschiedenen mikrobiologischen und chemisch-physikalischen Wasserkomponenten sowie der Kriterien und der Modalitäten für Untersuchungen und Probenahmen) in innerstaatliche Vorschriften besteht die niederländische Regelung größtenteils aus Maßnahmen, die von den für den Schutz und die Kontrolle der Badegewässer und des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung jeweils örtlich zuständigen lokalen Behörden autonom getroffen werden. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht weist ein derartiges System jedoch zwei grundsätzliche Mängel auf. Erstens bietet es, indem es sich auf lokale Initiativen stützt, die nicht an ein staatliches Gesetz gebunden sind, keinerlei Gewähr dafür, daß die verschiedenen beteiligten Behörden innerhalb der durch die Richtlinien gesetzten Fristen Maßnahmen treffen, um ihre Vorschriften an die Gemeinschaftsregelung anzupassen. Zweitens gibt es mangels einer Umsetzung der verbindlichen Richtlinienbestimmungen in innerstaatliche Vorschriften nicht einmal eine Gewähr dafür, daß die Zentralbehörden im Rahmen ihrer Kontrolle über die von den lokalen Behörden getroffenen Maßnahmen die Verpflichtungen aus den genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften vollständig einhalten.

Die niederländische Regierung hat ausgeführt, die fraglichen Richtlinien seien als solche nicht nur für den Staat, sondern auch für die wasserrechtlich zustän-

digen zentralen oder lokalen Verwaltungsbehörden verbindlich, auch wenn sie ausgeschlossen hat, daß diese Verbindlichkeit auf den Mechanismus der unmittelbaren Wirkung von Gemeinschaftsnormen zurückzuführen sei. Diese These widerspricht jedoch dem in den zitierten Schreiben vom 26. November 1979 (Rechtssache 96/81) und vom 30. November 1979 (Rechtssache 97/81) enthaltenen Eingeständnis der niederländischen Regierung, daß es zur Durchführung der Richtlinien 76/160/EWG und 75/440/EWG im innerstaatlichen Recht eines gegenwärtig nicht vorhandenen rechtlichen Instruments bedürfe, um allen für die Gewässerqualität Verantwortlichen einheitliche und verbindliche Anweisungen erteilen zu können.

7. Zu den im vorliegenden Fall entscheidungserheblichen Faktoren gehören zwei Stellungnahmen der niederländischen Regierung, die vor Anhängigkeit der Rechtssachen 96 und 97/81 abgegeben worden sind.

Bezüglich der Richtlinie 76/160/EWG möchte ich an die Begründung zu dem erwähnten Regierungsvorschlag einer Änderung des Gesetzes über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten erinnern. Darin heißt es unter anderem: „Zur Durchführung der Richtlinie müssen ... Vorkehrungen in folgenden Bereichen getroffen werden: a) Festsetzung der gewünschten Badegewässerqualität durch die Festlegung von Werten für die im Anhang zur Richtlinie aufgeführten Parameter; b) Erlaß der erforderlichen Maßnahmen, damit die Badegewässer die festgesetzte Qualität erreichen; c) Durchführung von Probenahmen und Analysen nach den Methoden und in der Häufigkeit, die im Anhang der Richtlinie aufgeführt sind.“ Diese Begründung ist schwerlich mit der von den Niederlanden im Prozeß vertretenen These vereinbar,

daß eine Neuregelung nicht unbedingt notwendig sei.

Was schließlich die Durchführung der Richtlinie 75/440/EWG angeht, so wurde in der Begründung des Entwurfs zur Änderung des niederländischen Wasserleitungsgesetzes die Notwendigkeit einer Änderung der geltenden Vorschriften anerkannt, damit das zur Trinkwasserbereitung bestimmte Wasser den in der Richtlinie aufgestellten Qualitätsanforderungen entspreche und damit die Einhaltung des Verbotes, hierzu Oberflächenwasser zu verwenden, das diese Kriterien nicht erfülle, zu gewährleisten. Es kann daher nicht überraschen, wenn die niederländische Regierung in ihrer ersten Reaktion auf die Ersuchen der Kommission um Informationen über die Maßnahmen zur Durchführung der beiden Richtlinien ausdrücklich die Notwendigkeit anerkannt hat, das Gesetz über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten und das Wasserleitungsgesetz zu ändern (vgl. die zitierten Schreiben vom 28. März 1978 und vom 12. Oktober 1977).

8. Die von der Kommission in ihren Antwortschreiben vom 7. Januar 1981 auf die ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen gemachten näheren Angaben bestärken mich schließlich in der Auffassung, daß die Rechtsordnung der Niederlande den beiden fraglichen Richtlinien nicht rechtzeitig angepaßt worden ist.

Hinsichtlich der Richtlinie 76/160/EWG hat die Klägerin vor allem die durch Artikel 2 und 3 begründete Verpflichtung untersucht, für alle Badegebiete Werte festzusetzen, die den im Anhang aufgeführten chemisch-physikalischen und mikrobiologischen Parametern entsprechen. Sie hat festgestellt, daß diese Parameter größtenteils in das vom niederländischen Ministerium für Verkehr und Wasser-

straßen herausgegebene mehrjährige Richtprogramm 1980—1984 aufgenommen worden sind, daß dieses Programm jedoch weder für die für Badegewässer zuständigen lokalen Behörden noch für die Zentralverwaltung selbst rechtlich verbindlich ist. Es heißt dort nämlich, daß die Kriterien der Richtlinie lediglich zu Informationszwecken wiedergegeben seien und daß gegenwärtig keine Angaben über die in diesem Zusammenhang zu erlassenden niederländischen Vorschriften gemacht werden könnten. Es ist offensichtlich, daß ein derartiger Text keinerlei Garantie für die Einhaltung der Grundsätze der Richtlinie 76/160/EWG enthält.

In diesem Zusammenhang ist weiter darauf hinzuweisen, daß die Staaten nach Artikel 4 ab Bekanntgabe der Richtlinie zehn Jahre Zeit hatten, um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entspricht, während der Erlaß der Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieses Ziel zu erreichen, und um so mehr natürlich die Festsetzung der genannten Werte binnen zwei Jahren erfolgen mußte. Ein schlichter Hinweis in einem Dokument ohne Bindungswirkung reicht offensichtlich nicht aus, um die aus den zitierten Artikeln fließende Verpflichtung zur Rechtsangleichung zu erfüllen.

Die Kommission hat weiter unwidersprochen festgestellt, daß die geltenden niederländischen Rechtsvorschriften, die vor Erlaß der Richtlinie in Kraft getreten sind, in verschiedenen Fällen (insbesondere hinsichtlich der Parameter Nrn. 6, 8, 9 und 10 des Anhangs) Werte festsetzen, die weniger streng sind als die auf Gemeinschaftsebene festgelegten Werte.

In bezug auf Artikel 6 der Richtlinie betreffend die Probenahmen ergibt sich aus einer Antwort des Bevollmächtigten der niederländischen Regierung in der münd-

lichen Verhandlung, daß die innerstaatliche Regelung, die erforderlich ist, um die vorgeschriebenen Kriterien und Modalitäten der Probenahme für die verschiedenen sachlich zuständigen Behörden verbindlich festzulegen, noch nicht erlassen wurde. Sie soll noch im Entwurfsstadium sein.

Was schließlich die Durchführung der Richtlinie 75/440/EWG anbelangt, so ergibt sich aus dem erwähnten Schreiben der Kommission, daß es in den Niederlanden nur eine im übrigen unvollständige Rahmengesetzgebung sowie Richtprogramme mit rein politischem Wert gibt. Insbesondere ergibt sich daraus, daß die niederländischen Behörden bis Ende 1981 noch nicht für die Festsetzung der Werte gemäß Artikel 4 der Richtlinie Sorge getragen hatten. Es fehlt weiter an Vorschriften zur Durchführung von Artikel 4 Absatz 3, der die Verwendung von Oberflächenwasser mit Merkmalen, die nicht mindestens die verbindlichen Grenzwerte erreichen, zur Trinkwassergewinnung untersagt, sowie an den Vorschriften, die zur Durchführung der in Artikel 5 aufgeführten Kontrollbestimmungen erforderlich sind.

Nach den von der beklagten Partei nicht bestrittenen Angaben der Kommission in der mündlichen Verhandlung wird trotz des Inkrafttretens des Gesetzes über die Verunreinigung der Oberflächengewässer am 1. Januar 1982 dieser Zustand der Nichterfüllung hinsichtlich keines der oben erwähnten Punkte geändert. Dieses Gesetz beschränkt sich nämlich darauf, den Rahmen für eine anschließende normative Tätigkeit der zentralen und lokalen niederländischen Behörden zu definieren, und bewirkt damit eine Kompetenzübertragung in bezug auf den (noch nicht erfolgten) Erlaß der für die Durchführung der Richtlinie erforderlichen normativen Maßnahmen. Jedenfalls ist es, da es sich um ein nach Rechtshängig-

keit erlassenes Gesetz handelt, für die Begründetheit der Klage, über die unter Berücksichtigung der Lage im Zeitpunkt der Klageerhebung entschieden wird, ohne Bedeutung.

9. Zu prüfen bleibt schließlich die Frage, die Gegenstand der Rechtssache 100/81 ist, in der, wie ich zu Beginn ausgeführt habe, die Kommission dem Königreich der Niederlande vorwirft, der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr nicht nachgekommen zu sein.

Die beklagte Regierung hat sich hier darauf beschränkt, vorzutragen, die Verpflichtungen aus dieser Richtlinie seien in den Niederlanden zum Teil erfüllt worden, da die gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Anforderungen an die fachliche Eignung und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verkehrsunternehmers im niederländischen Recht bereits seit langem vorgeschrieben seien. Hinsichtlich des Erfordernisses der Zuverlässigkeit des Unternehmers (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) räumt die Regierung ein, daß insoweit — noch nicht durchgeführte — Änderungen des geltenden Gesetzes erforderlich seien, um der Richtlinie nachzukommen. Die Verzögerung entsprechender Maßnahmen sei darauf zurückzuführen, daß der bereits dem Parlament vorgelegte Gesetzentwurf aufgrund der Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 145/78 und 146/78

(Augustijn und Wattenberg) habe geändert werden müssen, um allen Verpflichtungen aus der genannten Richtlinie nachzukommen.

Im Hinblick darauf, daß der beklagte Staat damit eingeräumt habe, die fragliche Richtlinie noch nicht vollständig durchgeführt zu haben, ist die Kommission der Auffassung, damit sei die Begründetheit der Klage ausreichend dargetan. Sie hat es daher für nicht erforderlich gehalten, zu den Punkten Stellung zu nehmen, bezüglich deren die niederländische Regierung meint, ihren Verpflichtungen nachgekommen zu sein.

Ich halte es in der Tat für überflüssig nachzuprüfen, inwieweit die Richtlinie und die niederländischen Rechtsvorschriften bereits übereinstimmen, um so den Umfang der von dem beklagten Staat begangenen Vertragsverletzung genau feststellen zu können. Um der Klage der Kommission stattzugeben, genügt die Feststellung, daß der beklagte Staat innerhalb der vorgeschriebenen Frist (d. h. vor dem 1. Januar 1977) nicht die notwendigen Maßnahmen erlassen hat, um der Richtlinie vollständig nachzukommen. Es ist in diesem Zusammenhang wohl kaum erforderlich, daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes Schwierigkeiten, die während des innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens auftreten, nicht als Rechtfertigung dafür dienen können, daß ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus einer Richtlinie nicht rechtzeitig nachkommt.

10. Im Ergebnis schlage ich daher vor, den drei Klagen der Kommission gegen das Königreich der Niederlande stattzugeben und dem beklagten Staat die Verfahrenskosten aufzuerlegen.