

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN MISCHO
vom 11. Juli 2002¹

I — Einführung

1. Mit der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft² (im Folgenden: Richtlinie) hat sich der Gerichtshof bereits wiederholt befasst³.

2. Hier hat sich der Gerichtshof mit einer Klage der Kommission wegen der Umsetzung der Richtlinie durch die Französische Republik zu beschäftigen.

3. Frankreich wird vorgeworfen, unter Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie keine Programme zur Verringerung der Ver-

schmutzung mit Qualitätszielen für die in der Anlage zur Klageschrift aufgeführten 99 gefährlichen Stoffe aufgestellt zu haben und diese Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung der Kommission nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt zu haben.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Die Richtlinie hat zum Ziel, die Verschmutzung der Gewässer durch bestimmte besonders gefährliche Stoffe aus der Liste I im Anhang der Richtlinie (im Folgenden: Liste I) zu beseitigen und die Verschmutzung der Gewässer durch bestimmte andere gefährliche Stoffe aus der Liste II im Anhang (im Folgenden: Liste II) zu verringern. Zur Erreichung des genannten Zieles haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 der Richtlinie geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

5. Bezüglich der Stoffe der Liste I müssen die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie die Ableitung in Gewässer einer vorherigen Genehmigung der

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Abl. L 129, S. 23.

3 — Vgl. Urteile vom 11. Juni 1998 in den Rechtssachen C-232/95 und C-233/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-3343), in der Rechtssache C-206/96 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1998, I-3401), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-285/96 (Kommission/Italien, Slg. 1998, I-5935), vom 25. November 1998 in der Rechtssache C-214/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-7661), vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-207/97 (Kommission/Belgien, Slg. 1999, I-275), vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-184/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-7837), vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-384/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-3823), vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-261/98 (Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-5905) und vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98 (Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463).

zuständigen Behörden unterwerfen und Emissionsnormen festlegen, die die Grenzwerte nicht überschreiten dürfen, die vom Rat nach Maßgabe der Auswirkungen der Stoffe auf die Gewässer festgesetzt wurden.

6. Die Liste II umfasst nach ihrem ersten Gedankenstrich diejenigen Stoffe aus den in der Liste I aufgeführten Stofffamilien und Stoffgruppen, für die die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Emissionsgrenzwerte vom Rat noch nicht festgesetzt sind. Der Rat hat für 18 Stoffe Grenzwerte festgesetzt und ist mit Vorschlägen für 15 weitere Stoffe befasst gewesen. Unter den ersten Gedankenstrich der Liste II fallen zur Zeit 99 Stoffe aus der Liste I.

7. Die Liste II umfasst außerdem nach ihrem zweiten Gedankenstrich bestimmte Stoffe, deren schädliche Auswirkungen auf die Gewässer auf eine bestimmte Zone beschränkt sein können und von den Merkmalen des aufnehmenden Gewässers und der Lokalisierung abhängen.

8. Die Regelung betreffend die Stoffe aus der Liste II bezweckt nach Artikel 2 der Richtlinie, die Verschmutzung der Gewässer durch diese Stoffe mit Hilfe geeigneter Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zu ergreifen haben, zu verringern.

9. Diese Maßnahmen sind in Artikel 7 der Richtlinie näher wie folgt umschrieben:

„(1) Zur Verringerung der Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die Stoffe aus der Liste II stellen die Mitgliedstaaten Programme auf, zu deren Durchführung sie insbesondere die in den Absätzen 2 und 3 erwähnten Mittel anwenden.

(2) Jede Ableitung in die in Artikel 1 genannten Gewässer, die einen der Stoffe aus der Liste II enthalten kann, bedarf einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, in der die Emissionsnormen festgesetzt werden. Diese sind nach den gemäß Absatz 3 festgelegten Qualitätszielen auszurichten.

(3) Die Programme gemäß Absatz 1 umfassen Qualitätsziele für die Gewässer, die unter Beachtung etwaiger Richtlinien des Rates festgelegt werden.

(4) Die Programme können auch spezifische Vorschriften für die Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Stoffgruppen sowie Produkten enthalten; sie berücksichtigen die letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte.

(5) In den Programmen werden die Fristen für ihre Durchführung festgelegt.

(6) Die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung werden der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt.

(7) Die Kommission nimmt mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vor. Sie unterbreitet dem Rat, wenn sie es für erforderlich hält, einschlägige Vorschläge.“

10. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie in der durch die Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien⁴ geänderten Fassung bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle drei Jahre Angaben über die Durchführung dieser Richtlinie im Rahmen eines sektoralen Berichts, der auch die anderen einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien erfasst. Der Bericht ist anhand eines von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 6 der Richtlinie

91/692/EWG ausgearbeiteten Fragebogens oder Schemas zu erstellen. Der Fragebogen bzw. das Schema wird den Mitgliedstaaten sechs Monate vor Beginn des Berichtszeitraums übersandt. Der Bericht ist bei der Kommission innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des von ihm erfassten Dreijahreszeitraums einzureichen.

Der erste Bericht erfasst den Zeitraum 1993 bis 1995.

...“

III — Würdigung

11. Die Kommission macht mit ihrer Klage geltend, die Mitgliedstaaten seien nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie verpflichtet, Programme mit Qualitätszielen aufzustellen, deren Zweck es sei, die Verschmutzung der Gewässer innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu verringern. Jede Ableitung in die betreffenden Gewässer bedürfe einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde, in der die an den Qualitätszielen in den Programmen ausgerichteten Emissionsnormen festgesetzt würden.

4 — ABl. L 377, S. 48.

12. Die Qualitätsziele seien somit wesentliche Bestandteile der nach diesem Artikel vorgesehenen Programme in dem Sinne, dass, wenn sie fehlten, die Programme unvollständig seien; zugleich seien sie Qualitätsindikatoren, nach deren Maßgabe die Ableitungsgenehmigungen erteilt werden könnten. Wenn es daher keine Programme und keine Qualitätsziele gebe, könnten Genehmigungen nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie nicht erteilt werden.

13. Die Kommission trägt vor, die Französische Republik habe kein Programm zur Verringerung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 7 der Richtlinie durchgeführt. Diese Feststellung müsse noch nicht ausschließen, dass Frankreich zwar keine Programme gemäß der Richtlinie aufgestellt habe, dafür jedoch seiner Verpflichtung nachgekommen sei, Qualitätsziele für die Aufnahmegewässer festzulegen, die nach Artikel 7 der Richtlinie zwingend vorgeschrieben seien, um die Emissionsnormen festsetzen zu können. So liege der Fall hier allerdings nicht.

14. Die Beanstandungen der Kommission ruhen somit im Wesentlichen auf zwei Pfeilern: Zum einen seien die Maßnahmen, die die französische Regierung mitgeteilt habe und die nach deren Darlegungen Artikel 7 der Richtlinie durchführen sollen, keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch alle einschlägigen Stoffe der Liste II im Sinne des Artikels 7; zum anderen legt die Kommission Frankreich zur Last, dass es für die Gewässer, die

diese Stoffe aufnahmen, keine Qualitätsziele gebe.

15. Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie bestimmt ausdrücklich, dass die Programme gemäß Absatz 1 Qualitätsziele für die Gewässer umfassen. Hieraus folgt, wie die Kommission ausführt, dass ein Mitgliedstaat, der diese Qualitätsziele nicht festsetzt, zwangsläufig gegen seine Verpflichtung zur Aufstellung der Programme verstößt. Die Frage, ob er in einer solchen Situation gegen diese Verpflichtung auch aus anderen Gründen verstößt, z. B. weil er keine umfassende, differenzierte und zusammenhängende Planung vorsieht, ist daher meines Erachtens von nebensächlicher Bedeutung, da ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Aufstellung der Programme angesichts fehlender Qualitätsziele ohnehin erwiesen wäre.

16. Ich werde daher zunächst die Rüge der Kommission bezüglich der Qualitätsziele prüfen, die in der Klageschrift als zweite Rüge geltend gemacht worden ist.

Zur Rüge, dass es keine Qualitätsziele für die Gewässer gebe, die die Stoffe der Liste II aufnehmen

17. Wie bereits dargelegt, trägt die Kommission vor, die Qualitätsziele seien Qualitätsindikatoren, nach deren Maßgabe die

Ableitungsgenehmigungen erteilt werden könnten; wenn es keine Qualitätsziele gebe, könnten derartige Genehmigungen nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie nicht erteilt werden. Die Qualitätsziele seien nach einem Konzept zu bestimmen, das sich auf die aufnehmenden Gewässer und das jeweilige Einzugsgebiet beziehe und das alle Ableitungen berücksichtige, die unabhängig von ihrer Art und ihrem Ursprung eine bestimmte Wasseroberfläche betreffen.

18. Eine neue Ableitung eines bestimmten Stoffes könne somit — ganz unabhängig von den geltenden Emissionsnormen — nicht genehmigt werden, wenn ein bestimmtes aufnehmendes Gewässer diesen Stoff in einer Menge enthalte, die die in den einschlägigen Qualitätszielen ausgewiesene Menge übersteige.

19. Die Emissionsnormen, die in der Genehmigung festzulegen seien, könnten überdies nicht allgemein und abstrakt, sondern müssten, um die Qualitätsziele erfüllen zu können, im Einzelfall je nach Lage des betreffenden aufnehmenden Gewässers festgelegt werden.

20. Dass die Festlegung dieser Ziele für jedes einzelne Gewässer und für jeden einzelnen Stoff zwingend geboten sei, ergebe sich auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus dem Urteil Kommission/Deutschland⁵.

21. Die von der französischen Regierung mitgeteilten Maßnahmen erstreckten sich nicht auf alle einschlägigen Gewässer und entsprächen außerdem nicht dem Begriff der Qualitätsziele in diesem Sinne.

22. Die französische Regierung widerspricht der Auffassung der Kommission; sie ist der Meinung, sie habe die nach der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen ergriffen.

23. Sie macht insbesondere geltend, die Festlegung der Qualitätsziele sei durch das Gesetz Nr. 64-1245 vom 16. Dezember 1964 über die Regelung und Einteilung der Gewässer und über die Bekämpfung der Gewässerverunreinigung⁶ erfolgt.

24. In dem Rundschreiben vom 17. März 1978 über die Politik der Qualitätsziele für die Wasserläufe, Flussabschnitte, Kanäle, Seen oder Teiche seien die zwei für die Festlegung dieser Ziele maßgeblichen Stufen festgesetzt worden. Nach allgemeinem Recht seien für das Departement Pläne mit Qualitätszielen zu erstellen. Diese Pläne, die von jedem Departement aufzustellen seien, stellten die Qualitätsziele zusammen, die das jeweilige Departement für jeden einzelnen Wasserlauf festlege.

5 — Randnrn. 33 bis 36.

6 — JORF vom 18. Dezember 1964, S. 11258.

25. Diese Pläne seien ein wesentliches Instrument zur Durchführung des Gesetzes Nr. 76-663 vom 19. Juli 1976 über klassifizierte Anlagen zum Schutz der Umwelt⁷. Dieses Gesetz sehe den Erlass von Verfügungen vor, die die Genehmigung des Betriebes von rund 65 000 Industrieanlagen zum Gegenstand hätten und Bestimmungen über Ableitungen enthielten, die unter Bezugnahme auf die für den einzelnen Wasserlauf erarbeiteten Qualitätsziele festgelegt würden.

26. Die Qualitätsziele würden aufgrund von Kriterien zur Beurteilung der allgemeinen Wasserqualität festgelegt, die 1971 vom Institut de recherche hydrologique (hydrologischen Forschungsinstitut) aufgestellt worden seien. Nach diesen Kriterien würden fünf Qualitätsstufen des Wassers unterschieden, die jeweils voraussetzten, dass eine beachtliche Zahl von Parametern eingehalten werde. Zwar ständen diese Parameter nicht alle im Zusammenhang mit der Bekämpfung gefährlicher Stoffe, jedoch beziehe sich einer der Parameter speziell auf die Konzentration von gefährlichen Stoffen aus Industrieableitungen in den Gewässern. Allerdings sei die Konzentration der einzelnen 99 Stoffe aus der Liste II nicht in allen betroffenen Gewässern gemessen worden.

27. Spezielle Ziele lägen auch vor, wenn Gewässer Gegenstand einer besonderen Gemeinschaftsrichtlinie seien, z. B. für

Muschelgewässer, für Gewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig seien, um das Leben von Fischen zu erhalten, für Oberflächenwasser zur Trinkwassergewinnung und für Badewasser.

28. Mit Rundschreiben Nr. 90-55 vom 18. Mai 1990 über toxische Abwässer (im Folgenden: Rundschreiben vom 18. Mai 1990) habe der Umweltminister auf regionaler Ebene eine Bestandsaufnahme der Industrieabwässer veranlasst, die sich speziell mit den 132 Stoffen aus der Liste II befaße und aufgrund von Untersuchungen des industriellen Verfahrens der klassifizierten Anlagen sowie aufgrund von Prüfungen der eingeleiteten Abwässer vorgenommen worden sei. Diese Bestandsaufnahme sei auf regionaler Ebene durchgeführt worden und habe es ermöglicht, die Genehmigungen der klassifizierten Anlagen soweit erforderlich zu überprüfen.

29. Um die Rechtsgrundlage für die nationale Regelung zu festigen, habe Frankreich das Gesetz Nr. 92-3 vom 3. Januar 1992 über die Gewässer⁸ sowie die Verordnung vom 1. März 1993 über die Entnahme und den Verbrauch von Wasser sowie über alle Art von genehmigungspflichtigen Ableitungen aus den für den Umweltschutz klassifizierten Anlagen⁹ erlassen. Nach dieser Regelung seien Qualitätsziele für jeden einzelnen Wasserlauf festzusetzen und bei der Anwendung der Regelung über die klassifizierten Anlagen

7 — *JORF* vom 20. Juli 1976, S. 4320.

8 — *JORF* vom 4. Januar 1992, S. 2946.

9 — *JORF* vom 28. März 1993, S. 5283.

zu berücksichtigen; ferner seien Grenzwerte für diejenigen Stoffe aus den Listen I und II der Richtlinie festzulegen, für die eine solche Festlegung erforderlich sei. Diese nationalen Grenzwerte könnten auf der Ebene der Präfektur verschärft werden, wenn der Präfekt dies für erforderlich erachte und seine Untersuchungen auf die Qualitätsziele für die Gewässer stütze. Ferner ergänze die Verordnung vom 1. März 1993 die sektoriellen Maßnahmen durch eine Reihe von Vorschriften, die von den Industriezweigen einzuhalten seien, die an den Ableitungen der fraglichen Stoffe hauptsächlich beteiligt seien.

30. Die französische Regierung bestreitet nicht, dass sie ihrer Genehmigungsregelung Qualitätsziele zugrunde legen muss, die für jeden einzelnen Wasserlauf festgelegt werden. Sie weist hierzu darauf hin, dass sie für jeden einzelnen Wasserlauf Qualitätsziele aufgestellt habe. Ein Parameter dieser Qualitätsziele sei der Umfang der Industrieableitungen.

31. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die Ziele nicht für jeden einzelnen Stoff benannt werden müssten und dass die von der Kommission vertretene Auslegung des Begriffs „Ziel“ nicht praktikabel und zu unübersichtlich sei sowie nicht vertretbare Kosten verursachen. Die Anzahl der betroffenen Stoffe und die Verbindungen dieser Stoffe, die zu prüfen seien, seien praktisch unbegrenzt. Überdies lasse ein Ansatz, der auf jeden einzelnen Stoff abstelle, die (positiven oder negativen) Gesamtauswirkungen der Schadstoffe außer Betracht.

32. Die Ziele, auf die die französische Regierung sich gestützt habe, stellten vielmehr in ihrer Gesamtheit eine ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie dar.

33. Aufgrund des französischen Systems sei es möglich, speziell die Ableitungen von gefährlichen Stoffen aus den Listen der Richtlinie zu messen und Qualitätsziele für die Gewässer für jeden Wasserlauf unter Zugrundelegung mehrerer Parameter zu berücksichtigen, von denen, wie die französische Regierung behauptet, einer nur diese Stoffe betreffe.

34. Aus den der Kommission als Anlage zur Klagebeantwortung mitgeteilten Kriterien, die der Beurteilung der Qualitätsziele zugrunde lägen, gehe hervor, dass sich eines der Kriterien, der biotische Wert, speziell und ausschließlich auf die gefährlichen Stoffe beziehe. Ein aggregierter Wert sei deswegen auch eine konkrete Zahl, an der die zu erteilenden Genehmigungen genau ausgerichtet werden könnten, ohne dass die Einleitungsziele für jeden einzelnen Stoff festgestellt würden.

35. Anders als die Kommission meint die französische Regierung, es gebe kein Urteil, das der von ihr vertretenen Auslegung der Richtlinie widerspreche. Der Gerichtshof habe den insoweit unbestimmten Artikel 7 niemals dahin ausgelegt, dass er für jeden Wasserlauf die Festlegung von Zielen für jeden einzelnen Stoff verlange.

36. Der Gerichtshof habe zwar in seinem Urteil Kommission/Deutschland auf die Bedeutung hingewiesen, die die Festlegung der Qualitätsziele im Zusammenhang mit dem Programmkonzept habe, beziehe sich jedoch nur auf Ziele „für alle... Stoffe“ und habe niemals festgestellt, dass sich die Ziele individuell auf jeden Stoff zu erstrecken hätten. Die eigentliche Frage sei somit, ob jeder der 99 Stoffe einen Parameter darstellen müsse, der Gegenstand einer Maßnahme und eines Qualitätsziels sei, oder ob die 99 Stoffe ganz oder teilweise in einem einzigen Parameter bezüglich der „gefährlichen Stoffe“ zusammengefasst werden könnten, der überwacht werde und Gegenstand eines Qualitätsziels sei.

37. Die Kommission bezweifelt, dass Frankreich solche umfassenden Parameter tatsächlich angewandt habe, macht aber geltend, dass diese Parameter den Anforderungen der Richtlinie ohnehin nicht entsprächen. Die nach Artikel 7 der Richtlinie aufzustellenden Qualitätsziele müssten sich speziell auf die Liste II der im Anhang der Richtlinie genannten Stoffe beziehen. Allgemeine Ziele wie die Erreichung eines guten ökologischen Zustands des Wassers, der ohne Bezugnahme auf die Richtlinie festgelegt werde, seien nicht annehmbar.

38. Qualitätsziele könnten zwar für die Summe der individuellen Parameter festgelegt werden, doch zeige die Erfahrung, dass die verwendeten Parameter keine hin-

reichend strengen Werte für die jeweiligen individuellen Bestandteile beinhalteten. Die Kommission nennt als Beispiel den Parameter AOX, der die gesamten organischen Chlorverbindungen abdecke und aus technischen Gründen in Bezug auf die geringen Konzentrationswerte, die bestimmten zu dieser Stofffamilie gehörenden Verbindungen eigen seien, weder festgelegt noch überwacht werden könne.

39. Die Qualitätsziele bezögen sich auf die chemischen und biologischen Merkmale des Aufnahmegewässers. Sie müssten daher eindeutig und somit zahlenmäßig für den einzelnen Stoff festgelegt werden; eine Berechnung der Emissionsnormen sei ohne diese bezifferten Zielvorgaben nicht möglich.

40. Festzustellen ist, dass die Auffassung der französischen Regierung in der Rechtsprechung keine Stütze findet.

41. So hat der Gerichtshof in seinem Urteil Kommission/Niederlande ausdrücklich auf die Verpflichtung hingewiesen, für die 114 als vorrangig zu betrachtenden Stoffe Grenzwerte aufzustellen¹⁰. Er hat dort auch den engen Zusammenhang zwischen der Qualität der Gewässer und ihrem Gehalt an verunreinigenden Stoffen hervorgehoben. Somit ist der Gehalt für jeden einzelnen Stoff genau zu bestimmen. Eine

¹⁰ — Randnr. 34.

Angabe, die sich auf diese Stoffe nur in ihrer Gesamtheit bezieht, reicht dagegen nicht aus.

betont hat, dass dieser Mitgliedstaat sich an die Kommission hätte wenden oder rechtzeitig wissenschaftliche Untersuchungen hätte durchführen lassen können.

42. Auch hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien entschieden, dass Belgien Qualitätsziele für eben die in der Anlage zur Klageschrift aufgeführten 99 Stoffe aufzustellen habe, die von der Kommission im vorliegenden Fall angeführt worden sind.

45. Ich teile außerdem die — von der französischen Regierung im Übrigen nicht widerlegte — Auffassung der Kommission, dass die Verwendung aggregierter Parameter nicht immer erlaubt, hinreichend strenge Werte für die jeweiligen individuellen Bestandteile festzulegen. Derartige Parameter können somit nicht als ein für die Richtlinie relevantes Qualitätsziel angesehen werden.

43. Was das Urteil Kommission/Deutschland anbelangt, auf das sich die französische Regierung stützt, so bietet der Ausdruck „alle... Stoffe“ in Randnummer 34 des Urteils zwar keine absolute Sicherheit, ist jedoch auch im Zusammenhang des gesamten Urteils, insbesondere mit dem Verweis des Gerichtshofes auf die Verschmutzung „durch alle [fraglichen] Stoffe“ zu sehen¹¹.

46. Selbst wenn im Übrigen das Konzept der aggregierten Ziele, wie nicht, grundsätzlich mit den Anforderungen der Richtlinie in der Auslegung des Gerichtshofes vereinbar wäre, stimme ich den Beanstandungen, die die Kommission gegen das von Frankreich verfolgte Konzept erhoben hat, zu.

44. Zu dem Vorbringen der französischen Regierung, sei es praktisch unmöglich, für alle genannten Stoffe Ziele festzulegen, ist darauf hinzuweisen, dass ein ähnliches Vorbringen vom Gerichtshof bereits im Urteil Kommission/Niederlande zurückgewiesen wurde, wo er festgestellt hat, dass die Schwierigkeiten hinsichtlich der Bestimmung der Stoffe einen Mitgliedstaat nicht von seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie entbinden könnten, und

47. Ein Vorgehen, das auf fünf globalen, unter Zugrundelegung einer Vielzahl von Parametern festgelegten Qualitätsstufen beruht, von denen sich nur einer auf die gefährlichen Stoffe bezieht, räumt meines Erachtens der Bekämpfung gefährlicher Stoffe sicherlich nicht den Vorrang ein, der ihnen nach der Richtlinie gebührt; vielmehr werden die genannten globalen Ziele das Ergebnis eines Kompromisses zwischen zahlreichen Erwägungen sein, die nicht zwangsläufig mit der Bekämpfung der im

11 — Randnr. 56.

Anhang der Richtlinie aufgeführten Stoffe im Zusammenhang stehen. Aus dem Wortlaut des Artikels 7 aber geht hervor, dass die dort genannten Ziele spezifiziert die Verringerung dieser Stoffe betreffen müssen.

48. Festzustellen ist schließlich, dass die Beklagte die von der Kommission geäußerten Zweifel bezüglich der tatsächlichen Durchführung der streitigen Maßnahmen nicht ausgeräumt hat. So ist z. B. das Gesetz Nr. 92-3 ein Rechtsakt allgemeiner Art, der u. a. mit der genannten Verordnung vom 1. März 1993 durchgeführt wurde, die zahlreiche Grenzwerte enthält, jedoch, wie von der Kommission unwidersprochen vorgetragen, vom Conseil d'État für nichtig erklärt wurde.

49. Nach alledem hat die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen, dass sie für die 99 in der Anlage zur Klageschrift aufgeführten Stoffe keine Qualitätsziele aufgestellt hat.

50. Da überdies die Programme, die die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 der Richtlinie aufzustellen haben, die genannten Qualitätsziele umfassen, folgt hieraus zwingend, dass die französische Regierung diese Programme nicht aufstellen konnte und dass die Rüge der Kommission bezüglich der fehlenden Programme begründet ist.

51. Nur der Vollständigkeit halber ist somit zu prüfen, ob es andere Gründe für die Annahme gibt, dass die von Frankreich mitgeteilten Maßnahmen kein Programm im Sinne der Richtlinie darstellen, und ob daher in zweifacher Hinsicht ein Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie gegeben ist.

Zur Rüge bezüglich der Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Verschmutzung, die durch die Stoffe aus der Liste II verursacht wird

52. Die Kommission entnimmt der Rechtsprechung zur Richtlinie, dass die in Artikel 7 der Richtlinie genannten Programme

- spezifische Programme sein und die Verringerung der Verschmutzung durch alle einschlägigen Stoffe aus der Liste II bezwecken müssen und sich dadurch sowohl von einem allgemeinen Sanierungsprogramm als auch von einem Komplex punktueller Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung unterscheiden,
- eine transparente, vollständige und kohärente Struktur im Sinne einer konkreten und gegliederten Planung enthalten müssen,

- konkrete Ziele für die Verringerung von Emissionen festlegen müssen, die innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen sind,
 - für den betreffenden Mitgliedstaat insgesamt gelten,
 - die Stoffe und diejenigen Stoffgruppen aus der Liste II benennen müssen, die möglicherweise in den Gewässern des Mitgliedstaats enthalten sind; die Stoffe müssen von den zuständigen Behörden aufgrund einer vorherigen Untersuchung der aufnehmenden Gewässer bestimmt werden, wobei allerdings die in der Mitteilung der Kommission von 1982 genannten 99 Stoffe in die Maßnahmen des Mitgliedstaats einzubeziehen sind, es sei denn, diese Stoffe sind in den Gewässern des Mitgliedstaats nicht angetroffen worden,
 - Qualitätsziele enthalten müssen, die, wie bereits dargelegt, aufgrund der spezifischen Untersuchung jedes einzelnen Aufnahmegewässers festgelegt werden, wobei an ihnen die in den Genehmigungen festgesetzten Emissionsnormen auszurichten sind, und
 - der Kommission in einer Form mitgeteilt werden müssen, dass eine Prüfung zum Zweck einer Gegenüberstellung dieser Programme und einer harmonisierten Durchführung in allen Mitgliedstaaten leicht möglich ist.
53. Die Kommission prüft sodann die französischen Maßnahmen im Licht dieser Kriterien.
54. Die Kommission untersucht, erstens, das „nationale Programm“ bzw. das „Programm zur Verringerung der Verschmutzung durch toxische Stoffeinleitungen“, das als Anlage zum Schreiben vom 25. Oktober 1991 mitgeteilt wurde, mit dem die französische Regierung das Aufforderungsschreiben vom 26. Februar 1991 beantwortet hat, zunächst in seiner Gesamtheit. Dieses Programm stelle sich als eine Reihe von nicht aufeinander abgestimmten Maßnahmen dar und enthalte weder Ziele noch einen umfassenden Zeitplan. Es habe daher nicht den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung und setze keine konkreten Ziele zur Verringerung von Emissionen fest, die innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen seien.
55. Die Kommission trägt vor, dass nicht alle aufnehmenden Gewässer des französischen Staatsgebiets erfasst seien und dass das genannte Schreiben keinerlei Angaben über den territorialen Anwendungsbereich enthalte. Außerdem seien keine Angaben über die Küstengewässer und die Binnengewässer gemacht worden.
56. Das „nationale Programm“ enthalte überdies keinen umfassenden Plan zur Verringerung eines bestimmten Stoffes. Zwar führten bestimmte in diesem Programm enthaltene Maßnahmen (wie die vorherige Bestandsaufnahme der einge-

leiteten Stoffe und die Maßnahmen, mit denen die Einleitungen der klassifizierten Einleitungen geregelt werden) die 99 als vorrangig zu betrachtenden Stoffe an, doch könnten diese Maßnahmen nicht als „Programme“ angesehen werden. Was die sonstigen Maßnahmen in diesem „nationalen Programm“ angehe, so bezögen sich diese nicht exakt auf die gefährlichen Stoffe aus der Liste II. Die Mitgliedstaaten könnten in der Praxis ihre Bemühungen auf namentlich bezeichnete Stoffe richten, was im Übrigen die Festlegung des Qualitätsziele erleichtere und eine bessere Kontrolle über die Durchführung der fraglichen Programme ermögliche.

57. Die Kommission kommt zum Ergebnis, dass dieses „nationale Programm“ nicht den Tatbestand eines Programms im Sinne des Artikels 7 Absätze 1, 5 und 6 der Richtlinie erfülle.

58. Die französische Regierung trägt vor, ihre Antwort auf das Aufforderungsschreiben könne als eine zusammenfassende Darstellung der von der Französischen Republik ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 7 der Richtlinie angesehen werden.

59. Die Kommission habe selbst eingeräumt, dass das Rundschreiben vom 18. Mai 1990, das der Klagebeantwortung als Anlage beigefügt gewesen sei, ein beziffertes Ziel der Verringerung der Verschmutzung enthalte, das für das gesamte Staatsgebiet in den Jahren von 1985 bis 1995 gelte; zwar gebe es weder einen um-

fassenden Zeitplan noch ein umfassendes Ziel, dies aber deshalb, weil die Ziele und Programme für jedes einzelne Gewässer festgelegt werden müssten. In Wirklichkeit bestehe die wichtigste Aufgabe des französischen Programms darin, dass Tausende von Arbeitsplänen, die die örtlich festgelegten Ziele berücksichtigen sollten und ebenso viele konkrete Planungen darstellten, miteinander verbunden würden.

60. Zu der Bemerkung der Kommission, dass das Programm sich auf keinen bestimmten Stoff beziehe, führt die französische Regierung aus, dass mit der Genehmigung der individuellen Anlage die gefährlichen Stoffe, die in die Gewässer abgeleitet werden können, die Auswirkungen der Ableitung dieser Stoffe in die Gewässer, gegebenenfalls die Erforderlichkeit zusätzlicher Arbeiten sowie der Zeitplan für die Durchführung der Arbeiten festgelegt würden.

61. Insbesondere seien die Kriterien für die Erteilung einer Genehmigung von klassifizierten Anlagen Grundlage ihres Vorgehens; eine solche Genehmigung werde durch Präfektoralverfügung aufgrund der Qualitätsziele für die aufnehmenden Gewässer erteilt. Diese Ziele lägen allen Maßnahmen zugrunde, die die örtliche Verwaltung zur Verringerung der industriellen Verschmutzung ergreife.

62. Da es darum gehe, die Richtlinie an Ort und Stelle durch Festlegung der Stoffe und

durch Ausführung von Arbeiten zur Verringerung der Ableitung dieser Stoffe anzuwenden, sei es zwecklos, einen bestimmten Stoff auf nationaler Ebene zu bestimmen. Da das vorgelegte Programm vor allem die Verbindung einer großen Anzahl von örtlichen Programmen sei, müsse die Kommission den Zusammenhang berücksichtigen, der zwischen der französischen Regelung der klassifizierten Anlagen und dem nationalen Programm zur Bekämpfung der Verschmutzung bestehe.

63. Die Kommission untersucht, zweitens, im Einzelnen die Maßnahmen in diesem „nationalen Programm“, um festzustellen, ob sie nicht — allein oder gemeinsam — Programme zur Verringerung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe nach Artikel 7 der Richtlinie darstellen können. Sie führt aus, dass dieses Programm fünf selbständige Teile umfasse: sektorielle Programme, örtliche Programme für die Resorption der hauptsächlichsten Industrieableitungen, Maßnahmen bezüglich diffuser Quellen (Batterien und Akkumulatoren, chemische Reinigung von Textilien), Qualitätsziele sowie Maßnahmen betreffend Unfälle.

64. Bezüglich der „sektoriellen Programme“ ist die Kommission der Auffassung, dass diese lediglich eine Darstellung des geltenden (oder nur geplanten) rechtlichen Rahmens seien, der sich aus den nationalen Vorschriften über die zum Schutz der Umwelt klassifizierten Anlagen ergebe, und dass diese Programme weder Planungen noch konkrete Ziele zur Verringerung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe aus der Liste II oder bezüglich der 99 als vorrangig zu be-

trachtenden Stoffe, die im nationalen Rahmen für Frankreich von Bedeutung sind, noch Durchführungsfristen enthalten würden.

65. Die Richtlinie unterscheide eindeutig zwischen einer „vorherigen Genehmigung“ und den „Programmen zur Verringerung der Verschmutzung“. Dass eines dieser Instrumente an die Stelle des anderen treten könne, sei nirgends vorgesehen. Es sei nicht vertretbar, dass die fraglichen Programme mit dem System der vorherigen Genehmigung, dessen Einführung die Richtlinie verlange, überschneiden könnten. Zweck der Programme zur Verringerung der Verschmutzung sei es, Vorkehrungen zu treffen, um die Verschmutzung so weit wie möglich auf ein Niveau unter dem abzusenken, das zur Zeit der Aufstellung und der Umsetzung der Programme bestanden habe, und zwar innerhalb angemessener, von den zuständigen Behörden festzulegender Fristen. Daher könne selbstverständlich nicht davon ausgegangen werden, dass ein System der vorherigen Genehmigung der Einleitung gefährlicher Stoffe, so unerlässlich es auch sei, die Programme des Artikels 7 der Richtlinie entbehrlich mache.

66. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass der Teil des „nationalen Programms“, der sich mit den „sektoriellen Programmen“ befasse, kein „Programm zur Verringerung der Verschmutzung“ im Sinne dieser Bestimmung sein könne.

67. Die Kommission beanstandet weiter die von der französischen Regierung angeführten örtlichen Programme zur Verringerung der Verschmutzung.

68. Das französische Schreiben vom 30. Juli 1993, in dem auf „methodische Schwierigkeiten“, auf „Grenzen des Konzepts“, die sich aus Programmen zur Verringerung der Verschmutzung für jeden einzelnen Stoff ergäben, sowie auf die Einführung von nationalen Mindestvorschriften über die Ableitungen durch die Verordnung vom 1. März 1993 Bezug genommen werde, deute darauf hin, dass die örtlichen Programme zur Verringerung der Verschmutzung in Wirklichkeit nicht durchgeführt worden seien, sofern sie überhaupt jemals in Angriff genommen worden seien.

69. Die „örtlichen Programme für die Resorption“ seien daher nicht aufgestellt worden, um sich speziell der Verschmutzung durch alle einschlägigen Stoffe der Liste II zu widmen.

70. Die französische Regierung meint, die Auffassung der Kommission sei unzutreffend und offenbare ein fehlerhaftes Verständnis dieses Verfahrens. Der Begriff „örtliches Programm“ bedeute den Rückgriff auf Genehmigungen, die gemäß der Regelung über die klassifizierten Anlagen erteilt würden. Deren Merkmale, die von der französischen Regierung mehrfach dargestellt worden seien, könnten die Fragen der Kommission zum örtlichen und zeitlichen Rahmen des französischen Programms, zur Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen, zum Ausbleiben einer speziellen Nennung der gefährlichen Stoffe und zum Fehlen eines Zeitplans beantworten.

71. Was die Maßnahmen bezüglich nicht diffuser Quellen anbelangt, so bestreitet die französische Regierung nicht, dass diese Quellen, wenn sie sich nicht durch die Vorschriften über die klassifizierten Anlagen bestimmen und regeln lassen, überwiegend indirekt, um nicht zu sagen zufällig, von den allgemeinen Vorschriften über die Herstellung von Erzeugnissen oder über die Abfallverwaltung erfasst werden, was offensichtlich nicht dem Begriff des Programms im Sinne der Richtlinie entspricht, sondern eher, wenn überhaupt, dem Begriff der Maßnahmen, die ein Programm im Sinne des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie ergänzen, eine Bestimmung, auf die sich die französische Regierung im Übrigen in diesem Zusammenhang bezieht.

72. Desgleichen könnten Maßnahmen betreffend Unfälle kein Programm darstellen.

73. Die Kommission untersucht, drittens, die übrigen Maßnahmen, die nach den Darlegungen der französischen Regierung Artikel 7 der Richtlinie durchführen sollen.

74. Zur Verordnung vom 1. März 1993 führt die Kommission insbesondere aus, sie sehe zwar Ableitungsnormen für die 99 als vorrangig zu betrachtenden Stoffe der Liste II vor, erfasse jedoch per definitionem nur die punktuellen und nicht die diffusen Quellen. Zudem seien von den punktuellen Quellen nur diejenigen erfasst, die zu genehmigungsbedürftigen klassifizierten An-

lagen gehören, d. h. zu den lediglich 65 000 der 550 000 klassifizierten französischen Anlagen. Außerdem habe der Conseil d'État, wie ausgeführt, die genannte Verordnung am 21. Oktober 1996 für nichtig erklärt, wodurch die Umsetzung der Richtlinie, auch rückwirkend, entfalle.

75. Die französische Regierung macht hierzu geltend, die Regelung der Genehmigung klassifizierter Anlagen erfasse die Anlagen, die erhebliche Gefahren oder Nachteile für die Wohnqualität, die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit oder das öffentliche Gesundheitswesen, die Landwirtschaft, den Natur- und Umweltschutz einschließlich Gewässerschutz oder den Schutz von Denkmälern und Örtlichkeiten mit sich brächten. Das Konzept klassifizierter Anlagen schließe daher per definitionem die ortsfesten Anlagen ein, die Stoffe der Listen I und II ableiten könnten. Wenn sich herausstelle, dass eine nicht genehmigungsbedürftige Anlage erhebliche Gefahren oder Nachteile mit sich bringe, z. B. aufgrund von Ableitungen von Stoffen in Gewässer, könne der Präfekt Vorschriften über die Einleitungswerte aufstellen, gegebenenfalls sogar den Betrieb stilllegen.

76. Die Kommission entgegnet, die Methode, dass jede durch Präfektorialverfügung erteilte Genehmigung einer individuellen Anlage die Emissionsnormen für die gefährlichen Stoffe festlegen müsse, stelle kein Programm im Sinne des Artikels 7 der Richtlinie dar, da sie auf punktuellen Maßnahmen ohne Gesamtrahmen beruhe, der die Qualitätsziele für

jeden der gefährlichen Stoffe in Bezug auf die unterschiedlichen Wasserläufe und Gewässer insgesamt festlegt. Die Kommission verweist hierzu auf Randnummer 58 des Urteils Kommission/Deutschland, wonach „weder eine allgemeine Regelung noch von einem Mitgliedstaat getroffene punktuelle Maßnahmen, die zwar eine große Zahl von Vorschriften zum Gewässerschutz enthalten, aber keine Qualitätsziele für einzelne Wasserläufe oder Wasserflächen festlegen, als Programme im Sinne von Artikel 7 der Richtlinie angesehen werden [können]“.

77. Was die „mehrfährigen Interventionsprogramme der sechs Finanzierungsagenturen der Wassereinzugsgebiete“ anbelangt, denen nach Auffassung der Kommission eine Planung mit konkreten Zielen zur Verringerung der Verschmutzung durch die Stoffe der Liste II und Durchführungsfristen in keiner Weise zu entnehmen ist, so weist Frankreich auf die quantitative Bedeutung dieser Programme hin, die die Wassereinzugsgebiete des französischen Mutterlands in ihrer Gesamtheit erfassten sowie den finanziellen Teil des Programms zur Entgiftung der Gewässer, die die in der Richtlinie genannten gefährlichen Stoffe aufnahmen, und zur Beseitigung der Verschmutzung durch die Industrie im Allgemeinen darstellten.

78. So würden insbesondere die im Rahmen der Genehmigungen für die klassifizierten Anlagen vorgeschriebenen Arbeiten finanziert, für deren Ausführung die genannten Finanzierungsagenturen der Wassereinzugsgebiete erhebliche Mittel bereitstellten.

79. Die Französische Republik räumt allerdings ein, dass die Tätigkeit der Finanzierungsagenturen zwar zur Durchführung der in der Richtlinie genannten Programme beitragen, diese jedoch nicht ersetzen könne.

80. Die französische Regierung ist gleichwohl der Auffassung, dass sie die ihr nach der Richtlinie obliegenden Verpflichtungen erfüllt und ein „Programm“ im Sinne dieser Richtlinie aufgestellt habe.

81. Hierzu führt sie aus, ein grundlegender Bestandteil des Programms sei dessen Verbindung zu der Genehmigung, die mittels Präfektorialverfügung für die klassifizierten Anlagen auf der Grundlage der Qualitätsziele für die zur Aufnahme von Einleitungen bestimmten Gewässer erteilt werde. Jede Verfügung sei mit einem Arbeitsplan verbunden, den der Unternehmer gleichzeitig mit dem Erlass einer neuen Verfügung, mit der der künftige Betrieb der Anlage genehmigt werde, auszuführen habe. Um die Durchführung dieses Systems zu erleichtern, gebe es zum einen dank der Programme der Wasseragenturen Finanzierungsmöglichkeiten für die Entgiftungsarbeiten, die aufgrund der Einleitungsgenehmigungen erforderlich würden, und zum anderen jederzeit und im gesamten französischen Staatsgebiet geltende sektorielle Vorschriften, durch die bestimmte Arten von Einleitungen umfassend verringert werden sollten. Diese Vorschriften, die im Rahmen der Genehmigungen umgesetzt würden, seien nationale Maßnahmen, die in besonders umweltverschmutzenden Bereichen Anwendung fänden.

82. Außerdem gehe aus den Bestimmungen des Artikels 7 Absätze 1 und 4 der Richtlinie klar hervor, dass die Genehmigungsregelung, mit der die an den Qualitätszielen für die Gewässer ausgerichteten Emissionsnormen festgesetzt würden, ein bestimmendes Element der Programme zur Verringerung der Verschmutzung darstellen müsse. Die französische Regierung widerspricht überdies der von der Kommission vertretenen Auslegung der Randnummer 28 des Urteils Kommission/Deutschland.

83. Aus alledem ergibt sich, dass die Meinungen der Kommission und der französischen Regierung in zweifacher Hinsicht auseinander gehen. Zum einen sind sie unterschiedlicher Auffassung über den Umfang der Verpflichtungen, die sich aus der Richtlinie ergeben, und zum anderen stimmen sie infolgedessen nicht in der Frage überein, ob die französische Regierung die genannten Verpflichtungen erfüllt hat.

84. Bezüglich des ersten Punkts sind die Parteien entgegengesetzter Meinung über die Tragweite des Artikels 7 der Richtlinie, der, wie erinnerlich, wie folgt lautet:

„(1) Zur Verringerung der Verschmutzung der in Artikel 1 genannten Gewässer durch die Stoffe aus der Liste II stellen die Mitgliedstaaten Programme auf, zu deren Durchführung sie insbesondere die in den Absätzen 2 und 3 erwähnten Mittel anwenden.“

(2) Jede Ableitung in die in Artikel 1 genannten Gewässer, die einen der Stoffe aus der Liste II enthalten kann, bedarf einer vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, in der die Emissionsnormen festgesetzt werden. Diese sind nach den gemäß Absatz 3 festgelegten Qualitätszielen auszurichten.

(3) Die Programme gemäß Absatz 1 umfassen Qualitätsziele für die Gewässer, die unter Beachtung etwaiger Richtlinien des Rates festgelegt werden.

(4) Die Programme können auch spezifische Vorschriften für die Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Stoffgruppen sowie Produkten enthalten; sie berücksichtigen die letzten wirtschaftlich realisierbaren technischen Fortschritte.

(5) In den Programmen werden die Fristen für ihre Durchführung festgelegt.

(6) Die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung werden der Kommission in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt.

(7) Die Kommission nimmt mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüber-

stellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vor. Sie unterbreitet dem Rat, wenn sie es für erforderlich hält, einschlägige Vorschläge.“

85. Hieraus ergibt sich meines Erachtens eindeutig, dass die erste Verpflichtung der Mitgliedstaaten darin besteht, Programme auszuarbeiten. Diese Programme enthalten Ziele und werden mit Hilfe einer Genehmigungsregelung durchgeführt. Die Genehmigungen werden unter Berücksichtigung des vorher festgelegten Zieles erteilt.

86. Aus dieser Bestimmung geht somit eindeutig hervor, dass die Genehmigungsregelungen nur ein Mittel bei der Durchführung eines Programms sind und dass ein Mitgliedstaat somit nicht behaupten kann, er sei seinen Verpflichtungen nachgekommen, nur weil er eine solche Regelung eingeführt habe.

87. Was die französische Regierung aus dieser Bestimmung ableitet, führt im übrigen zu keinem anderen Ergebnis. Sie trägt vor, die Genehmigungsregelungen seien bestimmende Elemente der Programme zur Verringerung der Verschmutzung. Nur die Verwendung des Wortes „insbesondere“ in Artikel 7 Absatz 1 weise darauf hin, dass zu diesen Programmen weitere Maßnahmen gehören könnten. Dass diese Maßnahmen fakultativ seien, ergebe sich ferner aus der Verwendung des Wortes „können“ in Absatz 4 dieses Artikels.

88. Dass die Genehmigungsregelungen ein bestimmendes Element der Programme für die Verringerung der Verschmutzung darstellen, bedeutet jedoch noch nicht, dass diese Programme sich auf eine Genehmigungsregelung beschränken müssten.

89. Dies geht im Übrigen ausdrücklich aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie hervor, der anders als Absatz 4 keine Kann-Bestimmung ist und vorsieht, dass die Programme gemäß Absatz 1 Qualitätsziele für die Gewässer umfassen. Hieraus folgt zwingend, dass sich derartige Programme nicht auf eine Genehmigungsregelung beschränken können.

90. Dieses Ergebnis folgt auch aus der Rechtsprechung.

91. Nach dem Urteil Kommission/Deutschland¹² „verlangt [Artikel 7 der Richtlinie] von den Mitgliedstaaten insbesondere, dass sie Programme mit Qualitätszielen für die Gewässer aufstellen und außerdem jede Ableitung von Stoffen aus der Liste II von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen, in der die an den genannten Qualitätszielen ausgerichteten Emissionsnormen festgesetzt werden“.

92. Die französische Regierung ist der Auffassung, der Gerichtshof habe damit die zentrale bzw. praktisch ausschließliche Bedeutung der Bestimmungen über das Genehmigungsverfahren in den Programmen bestätigt, was der Auffassung der Kommission widerspreche, dass die Programme und die Regelung der vorherigen Genehmigung voneinander zu trennen seien.

93. Die Nebensätze mit den Prädikaten „aufstellen“ bzw. „abhängig machen“ würden beide den Begriff des Programms bestimmen. Diese Randnummer des Urteils sei daher als eine Definition der Programme im Sinne des Artikels 7 der Richtlinie — sie müssen im Wesentlichen jede Ableitung von Stoffen aus der Liste II von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen — und folglich als eine Bestätigung des französischen Programms zu verstehen.

94. Gleichwohl ist der Gerichtshof, wie die Verwendung des Wortes „außerdem“ zeigt, der Auffassung, dass die Einführung einer Genehmigungsregelung einerseits und die Aufstellung eines Programms andererseits zwei verschiedene Sachen sind und dass ein Mitgliedstaat folglich, wenn er die eine Sache vorsieht, damit nicht automatisch auch die andere erreicht und die Verpflichtungen aus Artikel 7 der Richtlinie erfüllt hat.

95. Dass das Vorbringen der französischen Regierung über die Tragweite dieser Bestimmung nicht überzeugt, bedeutet noch

12 — Randnr. 28.

nicht, dass die Vertragsverletzung erwiesen ist. Zu prüfen ist nämlich als zweiter Punkt meiner Untersuchung, ob die verschiedenen oben genannten Maßnahmen Frankreichs nicht dennoch ein Programm im Sinne der Richtlinie darstellen.

96. Aus der Rechtsprechung¹³ geht hervor, dass die gemäß Artikel 7 der Richtlinie aufzustellenden Programme „ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen müssen, das den Charakter einer konkreten, gegliederten Planung für das gesamte nationale Hoheitsgebiet hat und sich auf die Verringerung der Verschmutzung bezieht, die durch alle Stoffe der Liste II verursacht worden ist, die in Verbindung mit den Qualitätszielen für die aufnehmenden Gewässer im nationalen Rahmen jedes einzelnen Mitgliedstaats von Bedeutung sind. Sie unterscheiden sich daher sowohl von einem allgemeinen Sanierungsprogramm als auch von einem Komplex punktueller Maßnahmen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung“.

97. Festzustellen ist indessen, dass es, wie sich aus den Prozessakten ergibt, im vorliegenden Fall gerade um einen derartigen Komplex geht.

98. Nach Darstellung der Kommission hat Frankreich ihr als Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie eine Vielzahl unter-

schiedlicher Informationen übermittelt, unter denen kaum eine Gesamtplanung im Sinne der Rechtsprechung zu erkennen sei.

99. Im Übrigen bestreitet zwar die französische Regierung, wie dargelegt, das Vorbringen der Kommission zu bestimmten einzelnen Tatsachen, kann aber nicht dartun, dass sie ein globales Gesamtprogramm zur Verringerung aller als vorrangig zu betrachtenden Stoffe in sämtlichen aufnehmenden Gewässer aufgestellt hat.

100. Sie räumt nämlich selbst ein, dass das Regelwerk im Wesentlichen darin besteht, Tausende von Arbeitsplänen, die die örtlich festgelegten Ziele berücksichtigen sollen und ebenso viele konkrete Planungen darstellen, miteinander zu verbinden, was der Grund dafür sei, dass ein Gesamtplan und unter Umständen ein Gesamtziel fehle.

101. Somit ist aufgrund des eigenen Vorbringens Frankreichs festzustellen, dass die ergriffenen Maßnahmen die Voraussetzungen der genannten Rechtsprechung nicht erfüllen.

102. Sie stellen im Gegenteil „punktueller Maßnahmen und nicht die Konkretisierung einer umfassenden kohärenten Planung zur

13 — Urteil Kommission/Belgien (Randnrn. 39 bis 41).

Verringerung der Verschmutzung dar, die auf einer Untersuchung der Situation der aufnehmenden Gewässer beruht und zu erreichende Qualitätsziele festlegt“¹⁴.

Arbeiten vorgeschrieben würden, die erforderlich seien, um die für die fraglichen Gewässer festgelegten Qualitätsziele zu erreichen.

103. Dies wird nicht nur angesichts des oben wiedergegebenen französischen Vorbringens deutlich, sondern ergibt sich auch, wie Frankreich herausstellt, daraus, dass Hauptpfeiler der fraglichen Programme das örtlich angesiedelte Genehmigungsverfahren ist.

106. Außerdem ergänzten Ad-hoc-Maßnahmen des Präfekten und sektorielle Maßnahmen, die sich gegebenenfalls mit bestimmten Stoffen befassten, das Regelwerk.

104. Die französische Regierung weist auf die unterschiedlichen Merkmale der Genehmigungsregelung hin, um die zentrale Bedeutung zu veranschaulichen, die diese für die Durchführung eines Gesamtgefüges von Maßnahmen hat. Diese betreffen teilweise speziell die Verringerung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe, enthalten Zeitvorgaben und berücksichtigen den Zustand der lokalen Gewässer, nicht aber einen nationalen Einheitswert.

107. Die französische Regierung meint, hiermit die Kritik der Kommission widerlegt zu haben, die vor allem den geographischen Geltungsbereich der französischen Maßnahmen, bestimmte in den Maßnahmen nicht genannte Stoffe und den tatsächlichen Stand der Durchführung der Maßnahmen betreffe.

105. Die Genehmigungsregelung erfasse alle einschlägigen Anlagen, da nach dem Gesetz unter den Begriff der klassifizierten Anlage jede Anlage falle, die die betreffenden Stoffe ableiten könne. Zudem seien die Genehmigungen gegebenenfalls mit einem Zeitplan verbunden, in dem die

108. Festzuhalten ist jedoch, dass ein solches Verfahren schon seinem Wesen nach kein Programm darstellen kann. Die Genehmigungen werden nämlich aufgrund unterschiedlicher Erwägungen nach Maßgabe der örtlichen Bedingungen erteilt, nicht aber aufgrund einer Gesamtplanung, die an der Verringerung der als vorrangig zu betrachtenden global festgelegten Stoffe in jedem Wasserlauf orientiert ist.

109. Tausende von örtlichen Maßnahmen könnten selbst dann, wenn sie das gesamte Staatsgebiet und sämtliche einschlägigen Anlagen erfassen würden, nicht das Fehlen einer Gesamtplanung ausgleichen. Die diffusen Quellen, die von einer Genehmi-

¹⁴ — Urteil Kommission/Belgien (Randnr. 45).

gungsregelung nicht erfasst werden können, bilden hierfür ein beredtes Beispiel. Aufschlussreich ist auch das der Klagebeantwortung als Anlage beigefügte Rundschreiben vom 18. Mai 1990, in dem selbst vom „fragmentarischen“ Charakter der bis dahin ergriffenen Maßnahmen gesprochen wird und von dem die Kommission meint, es erfasse nicht alle streitigen Stoffe und stelle nur die Aufforderung zur Aufstellung eines Programms dar. Diese Beanstandungen der Kommission werden von der französischen Regierung nicht zurückgewiesen.

110. Aus alledem folgt, dass, wie die Kommission ausgeführt hat, die französische Regelung, soweit ihr die Erteilung von Genehmigungen zugrunde liegt, einer Verpflichtung nachgekommen ist, die sich von der Verpflichtung, ein Programm zur Verringerung der Verschmutzung aufzustellen, unterscheidet, da die von der Richtlinie tatsächlich verlangte Genehmigungsregelung von der Verpflichtung zur Aufstellung von Programmen mit Qualitätszielen für die Gewässer zu trennen ist. Es wäre daher unzutreffend anzunehmen, die französische Regierung sei ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachgekommen, weil ein System der vorherigen Genehmigung eingerichtet wurde.

111. Der Verstoß gegen Artikel 7 der Richtlinie ist somit auch deswegen erwiesen, weil Frankreich keine Programme im Sinne dieser Bestimmung aufgestellt hat.

Zur Rüge der fehlerhaften Mitteilung der Programme

112. Die Kommission wirft der Französischen Republik vor, gegen Artikel 7 der Richtlinie auch deshalb verstoßen zu haben, weil sie die Programme und die Ergebnisse ihrer Durchführung nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt habe. Sie verweist auf die besondere Bedeutung dieser Verpflichtung im vorliegenden Fall, da diese Mitteilung der Kommission nach Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie die Möglichkeit geben soll, mit den Mitgliedstaaten regelmäßig eine Gegenüberstellung dieser Programme im Hinblick auf eine ausreichende Harmonisierung ihrer Durchführung vorzunehmen und dem Rat, wenn sie es für erforderlich hält, einschlägige Vorschläge zu unterbreiten.

113. Die Kommission trägt vor, dass ihr eine beachtliche Zahl von Unterlagen nicht rechtzeitig übermittelt worden sei und dass die Daten, die sie erhalten habe, nicht in einer Form vorgelegt worden seien, die es ihr ermöglicht hätte, diese, wie von der Richtlinie verlangt, mit den Programmen der anderen Mitgliedstaaten zu vergleichen.

114. Die Französische Republik erklärt, sie habe der Kommission zahlreiche Daten übermittelt, zuletzt als Anlage zur Klagebeantwortung. Sie bestreitet nicht, dass die Art und Weise, wie sie die Unterlagen der Kommission während des Vorverfahrens übermittelt hat, geeignet war, das Verständnis der Gründe für ihre Strategie zur Umsetzung der Richtlinie zu er-

schweren. Sie hält es daher für erforderlich, die einzelnen Unterlagen erneut zu prüfen, um nachzuweisen, dass die in dem Schriftwechsel dargestellten Maßnahmen der Kommission tatsächlich nach Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie mitgeteilt worden seien.

115. Sie räumt ein, dass die Mängel, die sich in der Übermittlung an die Kommission ergeben hätten, angesichts des stark dezentralisierten Charakters des Programms nicht vermeidbar gewesen seien, macht jedoch geltend, dass ein Instrumentarium erarbeitet werde, mit dem die Informationsweitergabe und die Übermittlung der Ergebnisse an die Kommission verbessert werden könne.

116. Festzuhalten ist allerdings, dass, wie ausgeführt, die französischen Maßnahmen kein Programm im Sinne der Richtlinie darstellen. Hieraus folgt zwingend, dass Frankreich der Kommission ein derartiges Programm nicht mitteilen konnte, und zwar unabhängig von der Art der an diese übermittelten Informationen.

117. Damit ergibt sich zwangsläufig, dass die Vertragsverletzung auch in diesem Punkt erwiesen ist.

118. Das Vorbringen der Parteien zu diesem Punkt werde ich daher im Folgenden nur überaus hilfsweise näher prüfen.

119. Die Kommission betont mehrfach, dass die französischen Informationen unzureichend gewesen seien.

120. So führt sie z. B. aus, dass ihr die konkreten Ergebnisse der Durchführung des „nationalen Programms“ nie mitgeteilt worden seien. Zu den von der französischen Regierung angeführten „sektoriellen Programmen“ trägt die Kommission vor, ihr seien weder deren Ergebnisse bezüglich der Verringerung der Verschmutzung mitgeteilt worden noch sei sie davon in Kenntnis gesetzt worden, welchen Verlauf diese in Bezug auf technische Entwicklung und Änderung des rechtlichen Rahmens genommen hätten. Sie sei auch nicht über die Frage informiert worden, ob nur die zehn von den genannten Programmen erfassten Industriezweige die 99 als vorrangig zu betrachtenden Stoffe, die im Kontext der Französischen Republik von Bedeutung sind, ableiten.

121. Was die „örtlichen Programme für die Resorption der hauptsächlichen Industrieableitungen“ betrifft, führt die Kommission aus, ihr sei eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift, die diesen Programmen zugrunde liege, nicht übermittelt worden, obwohl der rechtliche Rahmen sich offensichtlich geändert habe.

122. Die Unterlagen, die die französische Regierung über diese „örtlichen Programme“ übermittelt habe, seien sehr unbestimmt. Die Kommission betont, dass ihr nie ein Beispiel für eines dieser Programme zur Verfügung gestellt worden sei, auch nicht in Form einer zusammenfassenden Übersicht, was im Übrigen bereits einen Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie darstelle, und dass aus keinem französischen Schreiben hervorgehe, dass die Programme durchgeführt worden seien.

123. Ähnliche Vorwürfe erhebt die Kommission in Bezug auf die Maßnahmen, die die diffusen Quellen betreffen.

124. Zu dem System der vorherigen Genehmigung von Ableitungen trägt sie vor, dass ihr die Verordnung vom 25. April 1995, die die Verordnung vom 1. März 1993 ergänze, nicht mitgeteilt worden sei. Das Gleiche gelte für die Ergebnisse der Bestandsaufnahme bezüglich der in die Gewässer eingeleiteten Stoffe; diese seien in den Schreiben der französischen Regierung schließlich überhaupt nicht mehr erwähnt worden, so dass der Abschluss der Bestandsaufnahme nicht nachgewiesen sei. Auch habe die Kommission keine Mitteilung über den rechtlichen Rahmen der „mehnjährigen Interventionsprogramme der sechs Finanzierungsagenturen der Wassereinzugsgebiete“ erhalten.

125. Dass die französische Regierung die Einzelheiten des am 26. November 1996 übermittelten Berichts über die Durchführung der Richtlinie als Programm nicht

mitgeteilt habe, stelle ohnehin einen Verstoß gegen die Verpflichtung aus Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie dar, eine Verpflichtung, die von der zu trennen sei, die sich aufgrund der Änderung durch die Richtlinie 91/692 aus Artikel 13 Absatz 1 ergebe.

126. Der genannte Bericht enthalte grundlegende und ungeklärte Widersprüche zu den früheren, gleichfalls mit der Durchführung der Richtlinie befassten Schreiben der französischen Regierung, da er weder auf nationale Programme, noch auf die örtlichen Programme für die Resorption, noch auf die Maßnahmen bezüglich der diffusen Quellen und der Unfälle Bezug nehme. Dagegen enthalte der Bericht Hinweise auf ein „Programm“, ohne dass dieses identifiziert werden könnte, sowie auf ein Programm bezüglich der Region Nord-Pas-de-Calais, von dem die Kommission ebenfalls keine Kopie erhalten habe.

127. Das Rundschreiben vom 18. Mai 1990, das in dem Bericht von 1996 ebenfalls angeführt werde, sei ihr nicht übermittelt worden.

128. Die französische Regierung weist auch in diesem Zusammenhang auf die grundlegende Bedeutung hin, die die Genehmigungen für ihr Programm zur Verringerung der Verschmutzung hätten.

129. Hierzu führt sie zunächst aus, dass sie der Kommission ihre Methode tatsächlich mitgeteilt habe, u. a. in der Antwort auf das Aufforderungsschreiben und in den späteren Schreiben, und dass der Bericht vom 26. November 1996 nicht ein neues Programm zusammengefasst, sondern sich darauf beschränkt habe, in groben Zügen das französische Programm zu erläutern, dessen Hauptpfeiler von Anfang an festgestanden habe, d. h., dass Arbeiten in den klassifizierten Anlagen auszuführen seien, wenn die Ableitungen dieser Anlagen mit den örtlich festgelegten Qualitätszielen für die Gewässer nicht übereinstimmen.

130. Unter Hinweis auf das Urteil Kommission/Deutschland¹⁵ macht die französische Regierung geltend, sie habe es nicht für zweckgemäß gehalten, jede Untersuchung von Ableitungen und jede Entscheidung, mit der die Durchführung von Arbeiten angeordnet werde, mitzuteilen, da der Hauptzweck der Übermittlung der Programme an die Kommission darin bestehe, eine „Gegenüberstellung“ der durchgeführten Programme vorzunehmen, um Erfahrungen auszutauschen oder die Ausarbeitung zukünftiger Gemeinschaftsvorschriften zu erleichtern. Weniger die Einzelheiten jeder Untersuchung als vielmehr der Zusammenhang zwischen dem Kampf gegen die Verschmutzung der Gewässer einerseits und der Genehmigungsregelung der klassifizierten Anlagen andererseits seien im Rahmen der Gegenüberstellung nach Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie von Bedeutung.

131. Für die französische Regierung liegt es auf der Hand, dass die Kommission nicht

von jeder Untersuchung der Ableitungen oder von allen angeordneten Arbeiten Mitteilung erhalten wolle, da der Hauptzweck der Übermittlung der Programme an die Kommission darin liege, durch den Beitrag der Mitgliedstaaten ein möglichst wirksames System zu erreichen.

132. Bezüglich der unterbliebenen Mitteilung der „örtlichen Programme“ führt Frankreich aus, dass diese Programme in dem Regelwerk genannt würden, das im zweiten Teil der Antwort auf das Aufforderungsschreiben enthalten sei, und dass deren Rechtsgrundlage, Artikel 68 der Verordnung über die Einleitungen der klassifizierten Anlagen, der Kommission mitgeteilt worden sei. Es gehe hierbei nicht um Unterlagen, die der Kommission hätten übermittelt werden müssen, sondern um die Beschreibung, wie und wann von den Genehmigungen Gebrauch gemacht werde.

133. Die französische Regierung ist daher der Auffassung, dass sie ein nationales Programm mitgeteilt habe, dessen Grundprinzipien in der Beschreibung deutlich würden: die örtliche Anwendung im Rahmen der Regelung über die klassifizierten Anlagen in Verbindung mit den örtlich festgelegten Qualitätszielen, die Kofinanzierung der Arbeiten durch die Wasseragenturen sowie sektorielle oder produktspezifische Maßnahmen in der geringen Zahl von Fällen, in denen die Ableitungen nicht aus klassifizierten Anlagen stammen. Es sei folglich unzutreffend, den Bericht von 1996 als die Zusammenfassung eines ganz neuen Programms darzustellen,

¹⁵ — Randnrn. 31 und 32.

das nie mitgeteilt worden sei, da doch der Bericht sich darauf beschränke, das französische Programm in groben Zügen zu erläutern und die ersten gemessenen Ergebnisse zu liefern.

134. Mit der vorstehend genannten Bestandsaufnahme meint die französische Regierung nachgewiesen zu haben, dass diese erfolgreich durchgeführt und in einer zusammenfassenden Übersicht der Kommission mitgeteilt worden sei.

135. Das Rundschreiben vom 18. Mai 1990 sei der Kommission inoffiziell mit Telefax vom 27. Juni 2000 zugesandt worden und überdies der Klagebeantwortung als Anlage beigelegt worden.

136. Festzustellen ist allerdings, dass bei der Prüfung einer Vertragsverletzung nur die Informationen zu berücksichtigen sind, die vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist mitgeteilt wurden¹⁶. Zudem kann eine bloße inoffizielle Mitteilung nicht als eine Mitteilung über Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie angesehen werden.

16 — Urteil vom 21. Juni 2001 in der Rechtssache C-119/00 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2001, I-4795).

137. Die französische Regierung fügt hinzu, es sei widersprüchlich zu verlangen, dass das Rundschreiben über die Bestandsaufnahme mitgeteilt werde, zugleich jedoch die Auffassung zu vertreten, dass die Bestandsaufnahme kein Programm im Sinne der Richtlinie sei. Die Kommission erwidert hierauf jedoch zu Recht, sie könne ohne diese Mitteilung nicht beurteilen, ob der Inhalt des Rundschreibens den Kriterien des Programms im Sinne der Richtlinie entspreche.

138. Nach alledem ist festzustellen, dass Frankreich nicht auf alle von der Kommission geäußerten Kritikpunkte eingeht. Darüber hinaus räumt Frankreich vor allem selbst ein, dass, wie oben ausgeführt, aufgrund sowohl der verwendeten unterschiedlichen Begriffe als auch aufgrund des stark dezentralisierten Charakters des Programms die Informationsweitergabe an die Kommission verbesserungsfähig gewesen sei und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden müssten.

139. Die Vertragsverletzung ist daher erwiesen.

Ergebnis

140. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

- festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie im Widerspruch zu Artikel 7 der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft keine Programme zur Verringerung der Verschmutzung mit Qualitätszielen für die in der Anlage zur Klageschrift aufgeführten 99 gefährlichen Stoffe aufgestellt hat und diese sowie die Ergebnisse ihrer Durchführung der Kommission nicht in zusammenfassenden Übersichten mitgeteilt hat;

- der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.