

jedoch nicht von der Verpflichtung, die Richtlinienbestimmungen in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen. Schlichte Verwaltungspraktiken, die ihrer Natur nach von der

Verwaltung nach ihrem Ermessen geändert werden können, sind nicht als wirksame Erfüllung der Verpflichtung anzusehen, die sich aus dieser Richtlinie ergibt.

In der Rechtssache 97/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert Caspar Fischer als Bevollmächtigten, unterstützt durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Auke Haagsma, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, vertreten durch Adriaan Bos, Hilfsrechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

beklagte Partei,

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm nach dem EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, 1975, S. 34) nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco und A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans und U. Everling,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

1. Die Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, 1975, S. 34) schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen treffen, um die Verschmutzung des zur Trinkwassergewinnung bestimmten Oberflächenwassers zu verringern und seine weitere Verschmutzung zu verhindern. Hierzu setzt die Richtlinie Parameter für die physikalischen, chemischen und mikrobiologischen Merkmale verschiedener Gruppen von Oberflächengewässern fest und sieht vor, daß die Mitgliedstaaten für alle Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle die auf Oberflächenwasser anwendbaren Werte für diese Parameter festlegen. Die Mitgliedstaaten haben die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß das Oberflächenwasser den so festgelegten Werten entspricht; sie haben einen systematischen Plan mit Zeitplan für die Sanierung von Oberflächenwasser festzulegen und in den nächsten zehn Jahren im Rahmen der einzelstaatlichen Programme wesentliche Verbesserungen zu realisieren. Oberflächenwasser, das in seinen physikalischen, chemischen und mikrobiologischen Merkmalen unter bestimmten

Grenzwerten liegt, darf nicht zur Trinkwassergewinnung verwendet werden. Nach Maßgabe der Richtlinie sind Probenahmen durchzuführen.

Artikel 10 der Richtlinie hat folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie und ihren Anhängen binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.“

Da die Bekanntgabe der Richtlinie in den Niederlanden am 18. Juni 1975 erfolgte, ist die in Artikel 10 vorgesehene Frist am 18. Juni 1977 abgelaufen.

2. Mit Schreiben vom 23. September 1975 und 25. März 1977 forderte die Kommission die Regierung der Niederlande auf, sie über die von den Niederlanden zur Durchführung der Richtlinie erlassenen Vorschriften zu informieren.

In Beantwortung dieser Schreiben übermittelte die Ständige Vertretung des Königreichs der Niederlande bei den Europäischen Gemeinschaften der Kommission mit Schreiben vom 2. November 1977 ein Schreiben des niederländischen Ministerie van Verkeer en Waterstaat und des Ministerie van Volksgezondheit en Milieuhygiëne vom 12. Oktober 1977, das die Antworten dieser beiden Ministerien auf die oben genannten Schreiben der Kommission enthielt.

In diesem Schreiben legten die beiden Ministerien dar, daß die geltenden

niederländischen Rechtsvorschriften für die Überwachung der Qualität des Oberflächenwassers von einem dezentralisiertem System ausgingen, das auf der Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Gesetz über die Verunreinigung des Oberflächenwassers) beruhe. Im Rahmen dieses Systems obliege die Überwachung der Qualität bestimmter Gewässer dezentralisierten Behörden (Provinzen, „waterschappen“ oder „zuiveringsschappen“), und die Zentralverwaltung sei nicht befugt, die Tätigkeit dieser unteren Behörden verbindlich zu regeln.

Zur Durchführung unter anderem 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 sowie der vorliegenden Richtlinie sei gegenwärtig ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes in Vorbereitung. Diese Änderung solle es insbesondere ermöglichen, auf nationaler Ebene Normen für das Einleiten und Einbringen bestimmter Stoffe festzulegen, und dazu führen, daß auch die nicht dem Staat unterstehenden Gewässer die durch die Richtlinie festgesetzten Bedingungen erfüllten.

Ferner solle eine Regelung getroffen werden, die die Verwendung von Oberflächenwasser, das den Vorschriften der Richtlinie nicht entspreche, zur Trinkwassergewinnung verbiete; dies solle durch eine Änderung der Waterleidingwet (Wasserleitungsgesetz) und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnung erreicht werden.

Diesem Schreiben war ein Bericht beigelegt, der eine Übersicht über die in diesem Zeitraum durchgeführte landesweite Untersuchung der Qualität des Oberflächenwassers sowie einen Vergleich der Meßergebnisse der zu diesem Zeitpunkt geltenden Parameter mit den von der

Richtlinie vorgeschriebenen Normen enthielt. Nach Ansicht der beiden Ministerien zeigte dieser Bericht, daß das Meßprogramm die durch die Richtlinie festgesetzten Parameter bereits zum großen Teil, wenn auch nicht vollständig, enthielt. Einige Normen würden ferner in bestimmten Fällen überschritten. Angesichts der Unvollständigkeit des geltenden Programms könnten hieraus jedoch keine endgültigen Schlüsse gezogen werden.

Die beiden Ministerien beschlossen das Schreiben vom 12. Oktober 1977 mit der Erklärung, sie seien bereit, der Kommission jede gewünschte ergänzende Information zu erteilen.

3. Mit Schreiben vom 9. Januar 1979 teilte die Kommission der niederländischen Regierung mit, sie sei der Auffassung, daß das Königreich der Niederlande seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verletzt habe, da die niederländischen Behörden immer noch nicht die erforderlichen Maßnahmen für die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht getroffen hätten und da die Kommission entgegen Artikel 10 der Richtlinie bisher noch keine diesbezügliche Mitteilung erhalten habe. Die Kommission forderte die Regierung der Niederlande daher gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, sich hierzu innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu äußern.

Die niederländische Regierung beantwortete dieses Schreiben mit Schreiben ihrer ständigen Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften vom 19. April 1979.

Mit diesem Schreiben übermittelte sie der Kommission eine Abschrift der Wet verontreiniging oppervlaktewateren und führte aus, daß dieses Gesetz verschiedene Maßnahmen vorsehe, die es ermöglichen, die Qualität des Oberflächen-

wassers zu gewährleisten; das Schreiben enthielt einige nähere Angaben zu diesen Maßnahmen.

Die niederländische Regierung verwies weiter auf die Bedeutung des mehrjährigen Richtprogramms, das aufgrund des Gesetzes alle fünf Jahre aufgestellt werden müsse, um die Gewässerverschmutzung zu bekämpfen, und dessen Anhänge die Normen der Richtlinie bereits enthielten. Ein Exemplar dieses Programms war dem Schreiben beigelegt.

Die niederländische Regierung fügte hinzu, daß die Durchführung sämtlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften gleichwohl nicht ausreiche, um den nachteiligen Auswirkungen der grenzüberschreitenden Wasserverunreinigung, insbesondere durch Ammonium, zu begegnen.

Die Kommission sei bereits in einem früheren Zeitpunkt über die Absicht unterrichtet worden, das Meßprogramm auf alle Entnahmestellen für Oberflächenwasser, das zur Trinkwassergewinnung bestimmt sei, sowie auf alle Parameter der Richtlinie auszudehnen. Dieses Programm sei nunmehr beinahe verwirklicht.

Die Kommission sei gleichfalls über die geplante Änderung der *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* unterrichtet worden. Wenn in den Begründungserwägungen dieses Gesetzentwurfs wie auch in den Erläuterungen hierzu die Richtlinie erwähnt werde, so bedeute dies nicht, daß die Durchführung der Richtlinie in den Niederlanden ohne Änderung dieses Gesetzes nicht möglich wäre. Gestützt auf eine weite Auslegung von Artikel 10 der Richtlinie habe die niederländische Regierung es jedoch für besser gehalten, das verwaltungsrechtliche Instrumentarium zur Durchführung der mit der Richtlinie beabsichtigten einheitlichen Politik im Gesetz selbst zu erweitern.

Die niederländische Regierung fügte ihrem Schreiben ferner ein Exemplar eines Entwurfs zur Änderung der *Waterleidingwet* bei und erklärte, diese Änderung solle die Übereinstimmung dieses Gesetzes mit der Richtlinie sicherstellen.

Zum Abschluß dieses Schreibens brachte die niederländische Regierung ihre Überzeugung zum Ausdruck, mit diesem Schreiben gezeigt zu haben, daß bereits die geltenden Vorschriften in der Praxis eine Durchführung der fraglichen Richtlinie darstellten. Sie sei bereit, der Kommission auf Wunsch weitere Informationen zu erteilen.

4. Mit Schreiben vom 27. Juli 1979 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag an die niederländische Regierung, wonach das Königreich der Niederlande seine Verpflichtungen aus der fraglichen Richtlinie verletzt habe, indem es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen habe, um der Richtlinie nachzukommen.

In dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme traf die Kommission die Feststellung, das Königreich der Niederlande habe die Kommission nicht von den zur Befolgung der Richtlinie erlassenen Vorschriften in Kenntnis gesetzt, und die Kommission müsse daher annehmen, daß das Königreich der Niederlande diese Maßnahmen noch nicht getroffen habe. Die geltenden Rechtsvorschriften, auf die die niederländische Ständige Vertretung in ihrem Schreiben vom 19. April 1979 verwiesen habe, stellten keine Umsetzung der Richtlinie im Sinne des Artikels 10 dieser Richtlinie dar. Die Kommission habe noch keine Nachricht erhalten, daß die vorgesehenen Änderun-

gen dieser Rechtsvorschriften in Kraft getreten seien.

In ihrer Antwort auf diese mit Gründen versehene Stellungnahme vertrat die niederländische Regierung mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften vom 30. November 1979 erneut den Standpunkt, die Wet verontreiniging oppervlaktewateren enthalte bereits in ihrer geltenden Fassung Möglichkeiten zur Durchsetzung einer Politik mit dem Ziel, die Einhaltung der Qualitätsanforderungen zu erreichen oder fortzusetzen, denen Oberflächenwasser, das zur Trinkwassergewinnung bestimmt sei, genügen müsse. Auch wenn zur Durchführung der Richtlinie eine Anpassung der Wet verontreiniging oppervlaktewateren erforderlich sei, um die rechtliche Möglichkeit zum Erlaß einheitlicher und verbindlicher Anweisungen an alle für die Gewässerqualität Verantwortlichen zu erhalten, bedeute dies nicht, wie von der Kommission angenommen, daß die Anwendung der Richtlinie durch die Niederlande ohne diese Anpassung unmöglich wäre. Die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Änderungen auf diesem Gebiet seien wünschenswert, um den in der Richtlinie niedergelegten Parametern förmliche Geltung zu verleihen und um verbindliche Anordnungen treffen zu können. Die Niederlande brächten die Richtlinie bereits durch die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zur Anwendung. Die niederländische Regierung machte in diesem Schreiben weitere Angaben zu den geltenden Rechtsvorschriften und erklärte, sie stünde der Kommission für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Mit Schreiben vom 24. März 1981 setzte die Ständige Vertretung des Königreichs der Niederlande bei den Europäischen Gemeinschaften die Kommission vom

Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens im Zusammenhang mit den genannten Änderungen der einschlägigen niederländischen Rechtsvorschriften in Kenntnis.

II — Anträge der Parteien und schriftliches Verfahren

1. Mit Klageschrift, die am 24. April 1981 eingegangen ist, hat die Kommission Klage gegen das Königreich der Niederlande erhoben mit dem Antrag,

— festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/440/EWG vom 8. Dezember 1975 nachzukommen,

und

— dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Regierung des Königreichs der Niederlande beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen

und

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

2. Am Schluß des schriftlichen Verfahrens, das ordnungsgemäß abgelaufen ist, hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Kommission zur schriftlichen Beantwortung einiger Fragen aufzufordern und die Regierung der Niederlande zu bitten, im Anschluß daran zu diesen Antworten schriftlich Stellung zu nehmen.

Der Gerichtshof hat nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren

1. Die *Kommission* trägt in ihrer *Klageschrift* vor, in der Antwort der niederländischen Regierung und in ihren späteren Schreiben an die Kommission werde nicht bestritten, daß die Richtlinie eine Änderung der in den Niederlanden geltenden Rechtsvorschriften erfordere. Aus den genannten Schreiben ergebe sich, daß diese Änderung der Rechtsvorschriften noch nicht vorgenommen worden sei und daß die Niederlande also unter Verstoß gegen Artikel 10 der Richtlinie noch nicht alle für die Durchführung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hätten.

Der in dem Schreiben vom 30. November 1979 enthaltene Hinweis darauf, daß die Richtlinie in den Niederlanden sowohl mit Hilfe des bestehenden rechtlichen Instrumentariums auf Verwaltungsebene als auch mit Hilfe der Orientierungsrichtlinien in der Praxis durchgeführt werde, werde durch einige ebenfalls in diesem Schreiben enthaltene Bemerkungen widerlegt, wonach „die Anpassung dieses Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie erforderlich“ sei. Auch mit der von der niederländischen Regierung in der Antwort der beiden zuständigen Ministerien vom 12. Oktober 1977 vertretenen Auffassung sei dieser Hinweis nicht zu vereinbaren.

Die Notwendigkeit bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergebe sich ferner aus einem Vergleich der Richtlinie mit dem geltenden Recht. Im derzeitigen Stadium sei es allerdings nicht erforderlich, systematisch die Unterschiede zwischen den niederländischen Rechtsvorschriften und der Richtlinie zu untersuchen; die Kommission behalte sich jedoch ausdrücklich das Recht vor, diese Frage zu vertiefen, wenn sich dies im Laufe des Verfahrens als notwendig erweisen sollte.

Die niederländische Regierung wolle den Eindruck erwecken, daß die faktische Qualität der Trinkwassergewinnung in den Niederlanden weitgehend der in der Richtlinie vorgesehenen Qualität entspreche, ohne allerdings zu leugnen, daß dieser Sachverhalt nur in unzureichendem Maße auf den durch die Richtlinie vorgesehenen Befugnissen sowie verbindlichen Normen und Aufgabenumschreibungen beruhe. Für das vorliegende Verfahren sei nicht die Situation relevant, die durch die von der Zentralgewalt und den verschiedenen nachgeordneten Gewalten in den Niederlanden geführte Politik in der Praxis geschaffen werde, sondern die Tatsache, daß die niederländischen Rechtsvorschriften nicht sämtliche durch die Richtlinie vorgeschriebenen Instrumente vorsähen.

2. Die *niederländische Regierung* weist in ihrer *Klagebeantwortung* darauf hin, daß die Kommission nicht auf die von ihr zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme abgegebenen Bemerkungen über die Art und Weise, in der die Richtlinie bereits verwirklicht worden sei, reagiert habe und daß sie keine Angaben darüber mache, welche Bestimmungen der Richtlinie von den Niederlanden nicht durchgeführt worden seien.

Die niederländische Regierung habe der Kommission bereits mit dem Schreiben der beiden zuständigen Ministerien vom 12. Oktober 1977 einen Bericht über die Qualität des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung überreicht, der Angaben darüber enthalte, durch welche Stellen an welchen Meßpunkten und mit welchen Parametern und Zeitfolgen Messungen durchgeführt worden seien. Aus diesem Bericht ergebe sich, daß sowohl die zwingenden als auch die Leitwerte der Richtlinie zur Festlegung der Wasserqualität verwendet worden seien

und daß im Zeitpunkt 1971 bis 1975 lediglich bei Ammonium eine Überschreitung der Werte festgestellt worden sei.

Die Tendenz in Richtung einer Verringerung des Vorhandenseins und der Konzentration der gemessenen Stoffe setze sich fort. Die an den Schöpfstellen festgestellten Meßwerte ließen nunmehr keine Überschreitung der Werte der Richtlinie erkennen. Die niederländische Regierung hat angekündigt, sie wolle der Kommission und dem Gerichtshof einen Bericht über die Qualität des zur Trinkwassergewinnung bestimmten Oberflächenwassers für die Jahre 1979 und 1980 vorlegen — dieser Bericht ist tatsächlich am 10. Juli 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden —; sie hat ihrem Schriftsatz ferner einen Bericht des „Rijkswaterstaat“, der Gesundheitsämter und der Wasserwerke über eine Untersuchung der Qualität der nationalen Gewässer im dritten Quartal 1980 beigelegt. Diese Angaben machen ihrer Ansicht nach hinreichend deutlich, daß die Ziele der Richtlinie in den Niederlanden verwirklicht worden seien.

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Wet verontreiniging oppervlaktewateren sei für erforderlich gehalten worden, um zu einer einheitlichen Regelung innerhalb eines Systems zu gelangen, in dem die Aufsicht über die Wasserqualität dezentralisierten Verwaltungsbehörden obliege und die Zentralverwaltung nicht befugt sei, die Tätigkeit dieser unteren Behörden im Zusammenhang mit der Erteilung von Erlaubnissen oder der Festsetzung von Normen für die Qualität der Oberflächengewässer direkt zu reglementieren. Durch eine Änderung der Waterleidingwet solle ferner die Möglichkeit geschaffen werden, die Entnahme von Trinkwasser aus Oberflächenwasser, das die Normen der Richtlinie nicht erfülle, zu verbieten.

Die Zielsetzung der Richtlinie werde de facto durch die Praxis der unteren Behörden verwirklicht. Die Unterbehörden, denen die Anwendung der Richtlinie obliege, bedienten sich zur Durchführung der Aufsichtsmaßnahmen aller durch die Wet verontreiniging oppervlaktewateren zur Verfügung gestellten Instrumente, zu denen insbesondere die Verbotsverfügung, die Feststellung der Unzulänglichkeit, die Regeln über das Genehmigungsverfahren, die Abgabenerhebung sowie die einzelnen Teile der gesamten Sanierungspolitik gehörten. Um die Ziele der Richtlinie in den Niederlanden zu erreichen, sei es nicht erforderlich gewesen, das Gesetz anzupassen: Das geltende Recht halte nämlich für jeden, der die Wasserqualität zu überwachen habe, das erforderliche Instrumentarium für eine Politik bereit, mit der angestrebt werde, daß die Wasserqualität den jeweiligen Anforderungen einer bestimmten Verwendung oder Aufgabe entspreche. Daraus, daß ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes vorliege, durch den das bestehende Instrumentarium ergänzt werden solle, könne nicht geschlossen werden, daß die Richtlinie nicht durchgeführt worden sei. Diese Gesetzesänderung enthalte eine Regelung, die strenger als die in der Richtlinie vorgesehene sei. Das Instrumentarium, das im Rahmen der Wet verontreiniging oppervlaktewateren eingeführt werden solle, habe seine Grundlage im übrigen in der Richtlinie 76/464 vom 4. Mai 1976, die später als die hier in Frage stehende Richtlinie ergangen sei und diese in einen allgemeinen Zusammenhang stelle.

Die Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie seien ihrer Natur entsprechend insbesondere an die nationalen Behörden gerichtet. Die Mitgliedstaaten seien in der Wahl der Form und der Mittel zur

Durchführung der Richtlinie frei. Die Kommission habe nicht den Nachweis erbracht, daß die Niederlande nicht über das zur Durchführung der Richtlinie erforderliche Instrumentarium verfügten. Die Richtlinie sei in den Niederlanden durchgeführt worden.

3. Die *Kommission* trägt in ihrer *Erwiderung* vor, die niederländische Regierung verkenne die Tragweite der Klage und gehe von falschen Vorstellungen hinsichtlich der Natur von Richtlinien im allgemeinen und der stetigen Richtlinie im besonderen aus.

Die Mitteilungspflicht nach Artikel 10 der Richtlinie, auf die die Klage gestützt sei, stelle für die Kommission ein unverzichtbares Instrument zur Erfüllung ihrer Aufgabe dar, die Durchführung der Richtlinien zu überprüfen; sie konkretisiere die den Mitgliedstaaten in Artikel 5 EWG-Vertrag auferlegte Pflicht, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Eine allgemeine Mitteilung, daß die Durchführung der Richtlinie durch eine bestimmte Gesetzesänderung geregelt worden sei oder daß diese Durchführung bereits im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften erfolgt sei, könne nicht als ausreichend angesehen werden.

Entsprechend dem in Artikel 10 der Richtlinie — wie in zahlreichen anderen Richtlinien — niedergelegten System werde die richtige Durchführung der Richtlinie von der Kommission im allgemeinen in einem zweiphasigen Verfahren überprüft.

In der ersten Phase, die aus einer allgemeinen und formalen Prüfung bestehe, stelle die Kommission fest, ob die Mitgliedstaaten sie über die bestehenden oder neuen Vorschriften informiert hätten, die sie für erforderlich hielten, um der Richtlinie nachzukommen, und ob

diese Maßnahmen innerhalb der vorgeschriebenen Frist in Kraft getreten seien. In der zweiten Phase, die eine vertiefte und längere Prüfung sowie einen eingehenden Vergleich der nationalen Regelungen mit den verschiedenen Richtlinienbestimmungen umfasse, stelle die Kommission aufgrund der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 der Richtlinie erteilten Informationen fest, ob die Mitgliedstaaten den Bestimmungen der Richtlinie in ausreichendem Maße nachgekommen seien.

Die Mitteilungspflicht und die zweiphasige Prüfung der Durchführung der Richtlinie hätten Auswirkungen in bezug auf das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag. Die verspätete oder unvollständige Mitteilung von Durchführungsmaßnahmen stelle einen Verstoß gegen Artikel 10 Satz 2 der Richtlinie dar, der als solcher bereits die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag rechtfertige. Der Verstoß gegen Artikel 10 Satz 2 der Richtlinie gebe darüber hinaus Anlaß zu der Vermutung, daß der Mitgliedstaat der Verpflichtung aus Artikel 10 Satz 1 zum Erlaß der erforderlichen Vorschriften nicht nachgekommen sei. Wenn ein Mitgliedstaat der Kommission die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen mitgeteilt, sie jedoch nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist in Kraft gesetzt habe, habe er nicht das Recht, diese Vermutung durch den Beweis des Gegenteil zu widerlegen, da er hierdurch seiner ersten Mitteilung an die Kommission widerspräche.

Aufgrund dieser Vermutung könne die Kommission im Verletzungsverfahren auch den Verstoß gegen die Durchführungspflicht nach Artikel 10 Satz 1 geltend machen, der darin bestehe, daß der Mitgliedstaat nicht *alle* erforderlichen Durchführungsmaßnahmen innerhalb der

vorgeschriebenen Frist erlassen habe; hierzu brauche sie nicht zu behaupten oder zu beweisen, daß der Mitgliedstaat gegen bestimmte spezielle Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe; eine derartige Prüfung komme erst in der zweiten Phase in Betracht. In jedem Fall reiche es aus, wenn die Kommission nachweise, daß zumindest *eine* Vorschrift der Richtlinie nicht oder nicht richtig durchgeführt worden sei.

Sie habe die vorliegende Klage in der ersten Phase ihrer Überwachung der Durchführung der Richtlinie erhoben; sie habe nämlich — unwidersprochen — in der Klageschrift vorgetragen, die Niederlande hätten es unterlassen, ihr die getroffenen Durchführungsmaßnahmen innerhalb der vorgeschriebenen Frist gemäß Artikel 10 Satz 2 mitzuteilen. Zwischen den Parteien bestehe Übereinstimmung, daß die Niederlande dieser Richtlinienbestimmung nicht nachgekommen seien. Die Kommission habe den vorliegenden Rechtsstreit auf die Tatsache beschränkt, daß die Niederlande nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hätten. Im Rahmen dieses gegenständlich beschränkten Rechtsstreits obliege der Kommission eine deutlich geringere Beweislast, und zudem bestehe noch die erwähnte Vermutung.

Die Vermutung der verspäteten oder unvollständigen Durchführung werde durch das Schreiben der niederländischen Regierung vom 2. November 1977 bestätigt, aus dem sich ergebe, daß die niederländische Regierung sich seinerzeit bewußt gewesen sei, daß es zur Durchführung der Richtlinie einiger Vorschriften bedürfe; diese seien jedoch nur summarisch erwähnt worden, so daß dieses Schreiben noch nicht die in Artikel 10 Satz 2 vorgeschriebene Mitteilung dargestellt habe.

Die in den späteren Schreiben der niederländischen Regierung enthaltenen näheren Angaben über das in den bestehenden niederländischen Rechtsvorschriften angebotene Instrumentarium beinhalteten zwar wichtige Elemente für die Überprüfung der richtigen Anwendung der Richtlinie in der zweiten Phase der Überwachung durch die Kommission, im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits, also in der ersten Phase dieser Überwachung, seien sie jedoch ohne Bedeutung.

Die niederländische Regierung habe erstmals in ihrer Klagebeantwortung ausdrücklich und unzweideutig erklärt, daß vorerst ausreichende Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie in den Niederlanden getroffen worden seien. Diese Haltung sei unannehmbar, da sie hiermit ihrem früheren Verhalten widerspreche und dem durch dieses Verhalten bei der Kommission begründeten Vertrauen die Grundlage entziehe. Die Kommission stütze sich daher weiter auf die Vermutung, daß die Niederlande nicht alle Durchführungsmaßnahmen erlassen hätten, und sie sei nicht verpflichtet, die von der Regierung der Niederlande vorgebrachten Argumente bezüglich des gegenwärtigen Standes der Durchführung der Richtlinie im einzelnen zu beantworten.

In jedem Fall sei die Vermutung der unvollständigen Durchführung der Richtlinie von der niederländischen Regierung nicht widerlegt worden, selbst wenn man der betroffenen Regierung eine solche Möglichkeit einräumen würde. Dazu hätte sie nämlich in bezug auf jede einzelne Vorschrift der Richtlinie den Nachweis erbringen müssen, daß sie im niederländischen Recht bereits verbindlich vorgesehen sei; dieser Nachweis werde in der Klagebeantwortung nicht erbracht.

Im übrigen habe die Kommission, auch wenn man das Bestehen dieser Vermutung nicht anerkennen wolle, hinreichend nachgewiesen, daß die Niederlande nicht sämtliche erforderlichen Durchführungsbestimmungen innerhalb der vorgeschriebenen Frist erlassen hätten; die faktische Durchführung eines Teils der Richtlinie reiche nicht aus, um Artikel 10 nachzukommen. Es sei offensichtlich, daß die Durchführung der in der Richtlinie enthaltenen Verpflichtungen eine gewisse Zahl von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfordere und daß sie nicht in das Ermessen der verschiedenen mit der Aufsicht über die Gewässerqualität betrauten Behörden gestellt bleiben könne. Die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, um den Inhalt der Richtlinie in ihre nationale Rechtsordnung umzusetzen. Sie könnten sich der Verpflichtung zum Erlaß zwingender Durchführungsvorschriften nicht mit dem Argument entziehen, die Richtlinie selbst verpflichte ihre Behörden unmittelbar und könne bereits zu dem beabsichtigten praktischen Ergebnis führen. Die verschiedenen Elemente in dem Schreiben der niederländischen Regierung vom 2. November 1977 machten in ausreichender Weise deutlich, daß die Durchführung der Richtlinie in den Niederlanden zumindest teilweise durch nicht zwingende Vorschriften geregelt worden sei und daß die geltenden Rechtsvorschriften nicht alle in der Richtlinie vorgeschriebenen Instrumente vorsähen.

4. Die *niederländische Regierung* bestreitet in ihrer *Gegenerwiderung*, daß zwischen den Parteien Übereinstimmung darüber bestehe, daß die Niederlande gegen Artikel 10 Satz 2 der Richtlinie, der die Mitteilungspflicht betreffe, verstoßen hätten.

Es müsse unterschieden werden zwischen einerseits den Informationen, die aufgrund eines allgemeinen Verfahrens zur Unterrichtung wie des vom Rat am 5. März 1973 eingeführten Verfahrens betreffend Bestimmungen zum Schutze der Umwelt (ABl. C 9 vom 15. 3. 1973, S. 1) gegeben würden, in dessen Rahmen alle Vorschriften zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltbedingungen der Kommission zur Kenntnis gebracht würden, und den Mitteilungen betreffend die Durchführung der Richtlinie andererseits.

Die Richtlinie binde nicht nur die zentrale Staatsverwaltung, sondern auch die anderen mit der Aufsicht über die Gewässerqualität betrauten Verwaltungsbehörden und könne von diesen Stellen wirksam durchgeführt werden. In den Provinzialverordnungen gebe es Vorschriften über Genehmigungen, Planung, Probenahmen usw.; diese bedürften der Genehmigung durch den Staat, dessen Einfluß somit gewährleistet sei. Die niederländische Regierung habe mit Hilfe der vorgelegten Informationen gezeigt, daß es nicht notwendig sei, eine Gesetzesänderung vorzunehmen, nur um die Richtlinie durchzuführen.

Die niederländische Regierung räumt ein, daß in ihrem Schreiben vom 2. November 1977 die allgemeinen Informationen über neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufgrund der erwähnten Vereinbarung vom 5. März 1973 und die Informationen über die Durchführung der Richtlinie durcheinander gebracht worden seien. In ihrem Schreiben vom 19. April 1979 habe sie jedoch mehrere Informationen über das System der niederländischen Vorschriften vorgelegt und nachdrücklich darauf verwiesen, daß die bestehende *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* bereits die Instrumente zur Durchführung der Richtlinie ent-

halte. Die niederländische Regierung ist der Ansicht, sie sei ihrer Mitteilungspflicht mit einer gewissen Verspätung nachgekommen, und behält sich das Recht vor, zu einer angeblich unzureichenden Durchführung der Richtlinie im Rahmen der zweiten Phase Stellung zu nehmen.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

In Beantwortung der vom Gerichtshof am Ende des schriftlichen Verfahrens gestellten Fragen hat die *Kommission* unter anderem ausgeführt, der in den Niederlanden derzeit bestehende rechtliche Rahmen für die Anwendung der Richtlinie sei immer noch unvollständig. Wie nämlich auf der ersten Seite der Begründung des Entwurfs für ein Gesetz zur Änderung der Waterleidingwet festgestellt werde, mangle es an Vorschriften über die Maßnahmen, die erforderlich seien, um zu gewährleisten, daß das zur Trinkwassergewinnung verwendete Oberflächenwasser den festgelegten Werten für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter entspreche; ebenso fehle das in der Richtlinie vorgesehene Verbot der Verwendung von Oberflächenwasser zur Trinkwassergewinnung, das die hierfür in der Richtlinie festgesetzten Bedingungen nicht erfülle. Es fehle weiter an Durchführungsvor-

schriften zur Festlegung der anwendbaren Grenzwerte (Artikel 3), an Maßnahmen, um sicherzustellen, daß das Oberflächenwasser den festgelegten Anforderungen entspreche (Artikel 4), und an Vorschriften für die Beurteilung der Meßergebnisse (Artikel 5) sowie zur Durchführung von Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie.

Die *niederländische Regierung* hat vorgebracht, das Gesetz zur Änderung der *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* sei am 1. Januar 1982 in Kraft getreten, wovon der Kommission mit Schreiben vom 14. Januar 1982 Mitteilung gemacht worden sei. Mit Rücksicht auf den gegenwärtigen Stand des niederländischen Rechts gebe es daher keinen Grund für die Fortsetzung des vorliegenden Verfahrens.

V — Mündliche Verhandlung

Die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Auke Haagsma, und die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch den stellvertretenden Rechtsberater im Außenministerium, Adriaan Bos, haben in der Sitzung vom 2. März 1982 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 31. März 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 24. April 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag

verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, 1975, S. 34) nachzukommen.

- 2 Aufgrund dieser gemäß Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassenen Richtlinie sind die Mitgliedstaaten unter anderem verpflichtet, für alle Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle die auf Oberflächenwasser anwendbaren Werte für die durch die Richtlinie aufgestellten physikalischen, chemischen und mikrobiologischen Parameter festzulegen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Qualität des Oberflächenwassers diesen Werten entspricht, und Probenahmen gemäß den durch die Richtlinie festgesetzten Modalitäten durchzuführen. Oberflächenwasser, das in seinen Merkmalen nicht mindestens bestimmten Grenzwerten entspricht, darf, abgesehen von Ausnahmefällen, die einer Prüfung durch die Kommission unterliegen, nicht zur Trinkwassergewinnung verwendet werden.
- 3 Artikel 10 der Richtlinie sieht vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und daß sie die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis setzen; die Frist ist am 18. Juni 1977 abgelaufen.
- 4 Die Kommission ist der Ansicht, die niederländische Regierung habe gegen ihre Mitteilungspflicht aus der genannten Vorschrift verstoßen. Dieser Verstoß berechtige die Kommission in der ersten Phase ihrer Überwachung der Durchführung der Richtlinie, in der lediglich allgemein geprüft werde, ob die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen innerhalb der vorgeschriebenen Frist in Kraft getreten seien, ohne daß diese Maßnahmen einer eingehenderen Prüfung unterzogen würden, zu der Vermutung, daß ein Verstoß gegen die Verpflichtung zum Inkraftsetzen der erforderlichen Maßnahmen vorliege.
- 5 Gegenstand der vorliegenden Klage ist indessen nicht eine Verletzung der Mitteilungspflicht, sondern die Verletzung der Verpflichtung, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der Richtlinie nachzukommen.

- 6 Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag ist es Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muß dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann; sie kann sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen.
- 7 Allerdings sind die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 5 EWG-Vertrag gehalten, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, die gemäß Artikel 155 unter anderem darin besteht, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Zu diesem Zweck erlegt die fragliche Richtlinie nach dem Beispiel anderer Richtlinien in Artikel 10 den Mitgliedstaaten eine Informationspflicht auf.
- 8 Die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission demgemäß zu erteilen haben, müssen klar und deutlich sein. Sie müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die der Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angeben. Liegt eine solche Information nicht vor, so kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat, sei es, daß jegliche Information fehlt, sei es, daß eine Information nicht ausreichend klar und deutlich ist, kann bereits als solche die Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag zur Feststellung dieser Verletzung rechtfertigen.
- 9 Um die Begründetheit der vorliegenden Klage zu prüfen, müssen in Anbetracht ihres Gegenstandes die Bestimmungen der Richtlinie mit den in den Niederlanden bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften verglichen werden, durch die die Richtlinie nach Ansicht der niederländischen Regierung durchgeführt worden ist.
- 10 Hierzu ist festzustellen, daß die Kommission in ihrer Antwort auf eine vom Gerichtshof im Anschluß an das schriftliche Verfahren gestellte Frage deutlich gemacht hat, daß es in den Niederlanden ausweislich der Begründung zum Entwurf des niederländischen Gesetzes zur Änderung der Waterleiding-

wet (Wasserleitungsgesetz) gegenwärtig sowohl an Vorschriften über die Maßnahmen fehle, die erforderlich seien, um zu gewährleisten, daß das zur Trinkwassergewinnung verwendete Oberflächenwasser den festgelegten Werten für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter entspreche, als auch an Vorschriften zum Verbot der Verwendung von Oberflächenwasser zur Trinkwassergewinnung, das die hierfür in der Richtlinie festgesetzten Bedingungen nicht erfülle; das niederländische Recht enthalte also noch keine Durchführungsvorschriften zu den Artikeln 3, 4 und 5 der Richtlinie. Die niederländische Regierung hat dies weder in ihrer Stellungnahme zu dieser Antwort der Kommission noch in der mündlichen Verhandlung bestritten, und sie hat keine Tatsachen vorgetragen, aus denen sich entnehmen ließe, daß es in den Niederlanden im Augenblick schon solche Vorschriften gebe.

- 11 Die niederländische Regierung hat sich darauf berufen, daß die Überwachung der Gewässerqualität in den Niederlanden durch ein dezentralisiertes System sichergestellt sei. Die regionalen und örtlichen Behörden seien unmittelbar an die Bestimmungen der Richtlinie gebunden und verwirklichten diese in der praktischen Überwachung der Gewässerqualität unter Aufsicht staatlicher Instanzen.
- 12 Zwar steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Dies entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, die Richtlinienbestimmungen in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen. Die streitige Richtlinie, die insbesondere aufgrund von Artikel 100 EWG-Vertrag erlassen wurde, bezweckt die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet. Schlichte Verwaltungspraktiken, die ihrer Natur nach von der Verwaltung nach ihrem Ermessen geändert werden können, sind nicht als wirksame Erfüllung der Verpflichtung anzusehen, die sich aus dieser Richtlinie ergibt.
- 13 Die niederländische Regierung hat keinerlei Angaben beigebracht, die den Schluß zuließen, daß tatsächlich verbindliche Vorschriften, sei es von den staatlichen Stellen, sei es von den regionalen oder örtlichen Stellen, erlassen

worden wären, um für alle Entnahmestellen oder für jede einzelne Entnahmestelle die auf Oberflächenwasser anwendbaren Werte für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter festzulegen, um sicherzustellen, daß die Qualität des Oberflächenwassers den so festgelegten Werten entspricht, und um die Verwendung von Oberflächenwasser zur Trinkwassergewinnung zu verbieten, das den in der Richtlinie vorgesehenen Merkmalen nicht entspricht. Insbesondere stellte das mehrjährige Richtprogramm, auf das die niederländische Regierung in dem vor Klageerhebung mit der Kommission geführten Schriftverkehr verwiesen und von dem sie behauptet hat, dieses übernehme die Richtlinienvorschriften, zum damaligen Zeitpunkt für die für die Überwachung der Gewässerqualität Verantwortlichen nur eine bloße Orientierungshilfe dar, die keine Rechtsverbindlichkeit besaß. Dieses Programm konnte daher nicht als zur Durchführung der Richtlinie ausreichend erachtet werden.

- 14 In ihrer Stellungnahme zur Antwort der Kommission auf die vom Gerichtshof vor der mündlichen Verhandlung gestellten Fragen wie auch in der mündlichen Verhandlung selbst hat die niederländische Regierung sich weiter auf eine am 1. Januar 1982 in Kraft getretene Änderung der Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Gesetz über die Verunreinigung des Oberflächenwassers) berufen und vorgetragen, aufgrund dieser Änderung ermögliche das mehrjährige Richtprogramm die vollständige Anwendung der Richtlinie. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission unter Aufrechterhaltung ihrer Anträge erklärt, diese Gesetzesänderung erlaube, wenn sie durch bestimmte Verwaltungsmaßnahmen ergänzt werde, eine ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie. Ohne daß es einer Prüfung bedarf, ob die Vertragsverletzung allein aufgrund dieser Änderung vollständig beseitigt werden konnte, ist hierzu festzustellen, daß die zur vollständigen Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist getroffen worden sind und jedenfalls in dem Zeitpunkt, als die vorliegende Klage erhoben wurde, fehlten.
- 15 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß das Königreich der Niederlande nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften in Kraft gesetzt hat, um die vollständige Durchführung der fraglichen Richtlinie sicherzustellen. Es ist daher festzustellen, daß es gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat.

Kosten

- 16 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen die erforderlichen Vorschriften in Kraft gesetzt hat, um die vollständige Durchführung der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.
2. Das Königreich der Niederlande wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Mertens de Wilmars

Bosco

Touffait

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Mai 1982.

Der Kanzler

Der Präsident

Im Auftrag

H. A. Rühl

J. Mertens de Wilmars

Hauptverwaltungsrat