

bindliches innerstaatliches Recht umzusetzen. Schlichte Verwaltungspraktiken, die ihrer Natur nach von der Verwaltung nach ihrem Ermessen ge-

ändert werden können, sind nicht als wirksame Erfüllung der Verpflichtung anzusehen, die sich aus dieser Richtlinie ergibt.

In der Rechtssache 96/81

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: Bottschaft 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 die Richtlinie 76/160 des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. L 31, 1976, S. 1) 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'Keeffe, 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 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. L 31, 1976, S. 1) schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen treffen, um die Verunreinigung der Badegewässer herabzusetzen und sie vor weiterer Qualitätsverminderung zu bewahren. Hierzu setzt die Richtlinie auf die Badegewässer anwendbare chemisch-physikalische und mikrobiologische Parameter fest und sieht vor, daß die Mitgliedstaaten für alle Badegebiete oder für jedes einzelne Badegebiet die auf Badegewässer anwendbaren Werte für diese Parameter festlegen. Gemäß der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer binnen 10 Jahren diesen Werten entsprechen, und dafür zu sorgen, daß diese Werte in den neu geschaffenen Badegebieten eingehalten werden. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben Probenahmen nach Maßgabe der Richtlinie durchzuführen. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission regelmäßig — erstmalig vier Jahre nach der Bekanntgabe der Richtlinie — einen zusammenfassenden Bericht über die Badegewässer und ihre wesentlichsten Merkmale zu übermitteln.

Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie hat folgenden Wortlaut:

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

Da die Bekanntgabe der Richtlinie in den Niederlanden am 10. Dezember 1975 erfolgte, ist die in Artikel 12 vorgesehene Frist am 10. Dezember 1977 abgelaufen.

2. Mit Schreiben vom 24. Februar 1976 und 13. Oktober 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 teilte das niederländische Ministerie van Verkeer en Waterstaat der Kommission mit Schreiben vom 28. März 1978 mit, daß eine Änderung der Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Gesetz über die Verunreinigung des Oberflächenwassers) in Vorbereitung sei. Diese Änderung solle es insbesondere ermöglichen, auf nationaler Ebene Normen für das Einleiten und Einbringen bestimmter Stoffe festzulegen und überall die Mindestqualitätsanforderungen für die verschiedenen Funktionen des Oberflächenwassers einzuhalten. Dieser Änderung komme daher erhebliche Bedeutung für die Durchführung der Richtlinie zu.

Des weiteren solle eine Änderung der Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen (Gesetz über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten) es ermöglichen, die Verwendung von Oberflächenwasser als Badegewässer zu untersagen, wenn es nicht den durch die Richtlinie festgelegten Anforderungen entspreche.

Im übrigen finde gerade ein Abstimmungsverfahren zwischen den zuständigen Behörden statt, um das Probenahmenprogramm in Anpassung an die Richtlinie zu erweitern.

Die niederländische Regierung teilte weiterhin mit, daß in den Niederlanden bereits seit langem bestimmte Anforderungen an das für Erholungszwecke bestimmte Oberflächenwasser gestellt würden, die auf einer im „Interimrapport Zwemwater“ vom 25. Juni 1973 enthaltenen Stellungnahme des Gezondheidsraad (Gesundheitsrat) basierten.

Das Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschloß das Schreiben vom 28. März 1978 mit der Erklärung, er sei bereit, der Kommission jede gewünschte ergänzende Information zu erteilen.

3. Mit Schreiben vom 8. Februar 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 12 Absatz 1 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 23. Mai 1979.

In diesem Schreiben machte die niederländische Regierung einige nähere Angaben über den seinerzeitigen Inhalt der Wet verontreiniging oppervlaktewateren und übermittelte der Kommission einige Auszüge aus diesem Gesetz. Sie erklärte, das Gesetz enthalte einige Maßnahmen zur Kontrolle der Qualität des Oberflächenwassers. Die Normen der Richtlinie seien in die Anhänge des alle fünf Jahre zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung aufgestellten mehrjährigen Richtprogramms aufgenommen worden, das praktisch für die Politik der für die Wasserqualität Verantwortlichen maßgeblich sei. Dieses Programm war dem Schreiben beigelegt. Die niederländische Regierung betonte, die Tatsache, daß in den rechtlichen Erwägungen und der Begründung für den Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Wet verontreiniging oppervlaktewateren auf die Richtlinie verwiesen werde, bedeute nicht, daß die Richtlinie ohne diese Änderung in den Niederlanden nicht durchgeführt worden wäre, da das geltende Gesetz bereits einige Maßnahmen und Verwaltungsvorschriften hierfür vorsehe, die die Durchführung der Richtlinie weitgehend sicherstellten.

Die niederländische Regierung übermittelte der Kommission ferner eine Ausfertigung der Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen, die für Badeanstalten den Erlaß bestimmter Vorschriften über die Qualität der Badegewässer ermöglichen. Durch die in Vorbereitung befindliche Änderung dieses Gesetzes solle dessen Anwendungsbereich noch erweitert werden.

In diesem Zusammenhang verwies die niederländische Regierung außerdem auf die Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteoorzaken (Gesetz zur Bekämpfung der Infektionskrankheiten und zur Ermittlung der Krankheitsursachen), die alle Gemeindevorsteher verpflichte, die vollständige oder teilweise Schließung einer Badeanstalt anzuordnen, wenn dies vom öffentlichen Gesundheitsüberwachungsdienst verlangt werde.

Die Regierung der Niederlande fügte diesem Schreiben einen Bericht über die Badezonen für das Jahr 1978 bei, der sich auf die wichtigsten Merkmale der Badegewässer erstreckt.

Zum Abschluß dieses Schreibens brachte die niederländische Regierung ihre Überzeugung zum Ausdruck, mit diesem Schreiben gezeigt zu haben, daß bereits die geltenden Vorschriften 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 23. Mai 1979 verwiesen habe, stellten ebenso wie der Bericht über die Badezonen keine Umsetzung der Richtlinie im Sinne des Artikels 12 dieser Richtlinie dar. Die Kommission habe noch keine Nachricht erhalten, daß die vorgesehenen Änderungen 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 26. November 1979 erneut den Standpunkt, die geltenden Rechtsvorschriften enthielten bereits Möglichkeiten zur Durchsetzung einer Politik mit dem Ziel, die Einhaltung der Qualitätsanforderungen zu erreichen oder fortzusetzen, denen Oberflächenwasser, das zum Baden 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 als wünschenswert erschienen, und die niederländische Regierung messe diesen Änderungen große Bedeutung bei. 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 76/160 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 12 der Richtlinie noch nicht alle für die Durchführung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hätten.

Der in dem Schreiben vom 26. 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 ihrer Antwort vom 28. März 1978 vertretenen Auffassung sei dieser Hinweis nicht zu vereinbaren.

Die Notwendigkeit bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergebe sich des weiteren 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 Badegewässer 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 die Kommission bereits mit Schreiben der Ständigen Vertretung vom 23. Mai 1979 davon unterrichtet, daß das Programm für die Probenahmen von den Badegewässern mit der Richtlinie in Übereinstimmung gebracht worden sei. Die Kommission habe einen Bericht über die wichtigsten Merkmale der Badegewässer

erhalten. Als Anlage zu ihrer Klagebeantwortung habe die niederländische Regierung außerdem die Ergebnisse einer vierteljährlichen bakteriologischen Untersuchung der Qualität der Badegewässer übermittelt.

Die niederländische Regierung verweist im übrigen darauf, daß die Qualität der Badegewässer nach Artikel 4 der Richtlinie erst binnen 10 Jahren den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entsprechen müsse.

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.

Das vorhandene Instrumentarium sei jedoch geeignet, die Richtlinie zu verwirklichen. 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. Das geltende Recht halte 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 zunächst einmal ausreichend 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 streitigen Richtlinie im besonderen aus.

Die Mitteilungspflicht nach Artikel 12 Absatz 1 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 12 Absatz 1 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 12 Absatz 1 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 12 Absatz 1 Satz 2 der Richtlinie dar, der als solcher bereits die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag rechtfertige.

tige. Der Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 der Richtlinie gebe darüber hinaus Anlaß zu der Vermutung, daß der Mitgliedstaat der Verpflichtung aus Artikel 12 Absatz 1 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 Gegenteils 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 12 Absatz 1 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 12 Absatz 1 Satz 2 mitzuteilen. Zwischen den Parteien bestehe Übereinstimmung, daß die Niederlande dieser Richtlinienbestimmung nicht nach-

gekommen 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 28. März 1978 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 12 Absatz 1 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 Ver-



trauen 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 12 Absatz 1 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 Durchführungs Vorschriften nicht mit dem Argument entziehen, die Richtlinie selbst verpflichte ihre Behörden unmittelbar und könne bereits zu dem beabsichtigten praktischen Ergebnis führen. Die von der niederländischen Regierung vor Erhebung der vorliegenden Klage abgefaßten Schreiben 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 12 Absatz 1 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 28. März 1978 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 23. März 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 enthalte. 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 *Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen* festgestellt werde,

mangele es sowohl an Vorschriften, die die für Badegewässer gewünschte Qualität mit Hilfe von Werten für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter gemäß Artikel 3 der Richtlinie festsetzten, als auch an Vorschriften, durch die die erforderlichen Maßnahmen getroffen würden, um die für die Badegewässer festgesetzte Qualität gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie zu erreichen. Auch wenn zur Erreichung der gewünschten Wasserqualität eine Frist von zehn Jahren eingeräumt worden sei, hätten diese Maßnahmen innerhalb der in Artikel 12 der Richtlinie vorgeschriebenen Frist von zwei Jahren in Kraft gesetzt werden müssen. Im übrigen würden die in der Richtlinie vorgeschriebenen Probenahmen und Prüfungen nur teilweise durchgeführt, wobei die vorgeschriebene Mindesthäufigkeit nicht stets eingehalten werde; dies geschehe aufgrund von bloßen Programmen und Berichten, die nicht als die nach der Richtlinie vorgesehenen „Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ anzusehen seien.

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

- 1 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 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. L 31, 1976, S. 1) nachzukommen.
- 2 Aufgrund dieser gemäß Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassenen Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für alle Badegebiete oder für jedes einzelne Badegebiet die auf Badegewässer anwendbaren Werte für die durch die Richtlinie aufgestellten chemisch-physikalischen und mikrobiologischen Parameter festzulegen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren diesen Werten entspricht, dafür zu sorgen, daß diese Werte in den neu geschaffenen Badegebieten eingehalten werden, Probenahmen gemäß den durch die Richtlinie festgesetzten Modalitäten durchzuführen und der Kommission — erstmalig vier Jahre nach der Bekanntgabe der Richtlinie — einen zusammenfassenden Bericht über die Badegewässer und ihre wesentlichsten Merkmale vorzulegen.
- 3 Artikel 12 Absatz 1 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 10. Dezember 1977 abgelaufen.
- 4 Die Kommission ist der Ansicht, die niederländische Regierung habe gegen ihre Mitteilungspflicht aus der genannten Vorschrift verstoßen. Dieser Ver-

stoß 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 12 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 Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen (Gesetz über Hygiene und Sicherheit in Badeanstalten) gegenwärtig weder, wie in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehen, Vorschriften zur Festsetzung der angestrebten Qualität der Badegewässer mit Hilfe von Werten für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter gebe noch Vorschriften zum Erlaß der notwendigen Maßnahmen, um die für die Badegewässer festgesetzte Qualität, wie in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehen, zu erreichen. 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 geän-

dert 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 Badegebiete oder für jedes einzelne Badegebiet die auf Badegewässer anwendbaren Werte für die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Parameter festzulegen und um sicherzustellen, daß die Qualität der Badegewässer den so festgelegten Werten 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 RICHTSHOF

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 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer 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

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars