

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

ELEANOR SHARPSTON

vom 18. Mai 2006¹

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission, festzustellen, dass Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik² verstoßen hat, dass es nicht die Maßnahmen getroffen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und sie jedenfalls der Kommission nicht mitgeteilt hat³.

3. Luxemburg ist dagegen der Auffassung, eine Rahmenrichtlinie verlange zu ihrer ordnungsgemäßen Umsetzung in das innerstaatliche Recht nicht unbedingt den Erlass spezifischer förmlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Entscheidend sei, ob den materiellen Zielen der Richtlinie zu den verschiedenen in ihr genannten Zeitpunkten praktisch entsprochen worden sei. In seiner Klagebeantwortung vor dem Gerichtshof machte Luxemburg ferner erstmals geltend, dass sein bestehendes innerstaatliches Recht den Vorgaben der Richtlinie weitgehend entspreche.

Rechtlicher Rahmen

2. Die Kommission macht vor allem geltend, die ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie 2000/60 erfordere auf nationaler Ebene den Erlass eines „Rahmengesetzes“. Dies sei nicht geschehen. Hilfsweise nennt die Kommission (in ihrer Erwiderung) eine Reihe von spezifischen Bestimmungen der Richtlinie, die Luxemburg nicht umgesetzt habe.

EG-Vertrag

4. Nach Artikel 249 EG ist eine Richtlinie „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vom 23. Oktober 2000 (ABl. L 327, S. 1).

3 — Der Gegenstand der Klage der Kommission ist im späteren Verlauf des Verfahrens geändert worden. Siehe unten, Nrn. 32 bis 34 und 37.

5. Artikel 174 Absatz 1 EG verleiht der Gemeinschaft Befugnisse zum Erlass einer Umweltpolitik, die zur Verfolgung der nachstehenden Ziele beiträgt: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit; umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Politik „einen transparenten, effizienten und kohärenten rechtlichen Rahmen [erfordert]. Die Gemeinschaft sollte in diesem Zusammenhang allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen vorgeben. Mit dieser Richtlinie soll ein solcher Rahmen geschaffen, und es sollen die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Gemeinschaft in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip koordiniert, integriert und langfristig weiterentwickelt werden.“

6. Nach Artikel 175 Absatz 1 EG beschließt der Rat gemäß dem Verfahren der Mitentscheidung des Artikels 251 EG über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 174 genannten Ziele.

9. Artikel 1 bestimmt als Ziel der Richtlinie die Schaffung eines „Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers“.

Richtlinie 2000/60

7. Die Richtlinie 2000/60 wurde auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 1 EG erlassen.

8. Nach ihrer neunten Begründungserwägung ist es „erforderlich, eine integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln“. In der achtzehnten Begründungserwägung ist ausgeführt, dass eine solche

10. In Artikel 2 sind für die Zwecke der Richtlinie 41 Begriffe definiert. Einige davon betreffen die Wasserqualitätsnormen, die die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie, insbesondere Artikel 4, zu erreichen haben. Nach Artikel 2 Nummer 22 gilt als „guter ökologischer Zustand“ der Zustand eines gemäß Anhang V der Richtlinie als gut eingestuften Oberflächenwasserkörpers. Nach Artikel 2 Nummer 23 gilt als „gutes ökologisches Potenzial“ der Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers, der nach Anhang V entsprechend eingestuft wurde; in diesem Anhang sind die einzelnen Bedingungen für die Analyse, Einstufung und Überwachung von Wasserkörpern im Sinne der Richtlinie festgelegt. Nach Artikel 2 Nummer 24 gilt als „guter chemischer Zustand eines Oberflächengewässers“ der chemische Zustand, der zur Erreichung der Umweltziele für Oberflächengewässer gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erforderlich

ist, d. h. der chemische Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, in dem kein Schadstoff in einer höheren Konzentration als den Umweltqualitätsnormen vorkommt, die in Anhang IX und gemäß Artikel 16 Absatz 7 oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Umweltqualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene festgelegt sind. Ähnlich gilt nach Artikel 2 Nummer 25 als „guter chemischer Zustand des Grundwassers“ der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers, der alle in Tabelle 2.3.2 des Anhangs V aufgeführten Bedingungen erfüllt.

11. Soweit für den vorliegenden Fall von Bedeutung, sieht Artikel 3 — Koordinierung von Verwaltungsvereinbarungen innerhalb einer Flussgebietseinheit — Folgendes vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets und ordnen sie für die Zwecke dieser Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zu ...

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit diese Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass ein Einzugsgebiet, das auf dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat liegt, einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet wird. Auf Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten wird die Kommission tätig, um die Zuordnung zu derartigen internationalen Flussgebietseinheiten zu erleichtern.

Jeder Mitgliedstaat sorgt für die geeigneten Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit diese Richtlinie innerhalb des in sein Hoheitsgebiet fallenden Teils einer internationalen Flussgebietseinheit angewandt wird.

(4) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Anforderungen dieser Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele nach Artikel 4 und insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden. Im Falle internationaler Flussgebietseinheiten sorgen die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam für diese Koordinierung und können zu diesem Zweck bestehende Strukturen nutzen, die auf internationale Übereinkommen zurückgehen. Auf Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten wird die Kommission tätig, um die Festlegung der Maßnahmenprogramme zu erleichtern.

...

(6) Die Mitgliedstaaten können eine bestehende nationale oder internationale Stelle als zuständige Behörde im Sinne dieser Richtlinie bestimmen.

(7) Die Mitgliedstaaten bestimmen die zuständigen Behörden bis zu dem in Artikel 24 genannten Zeitpunkt.

(8) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission spätestens sechs Monate nach dem in Artikel 24 genannten Zeitpunkt eine Liste ihrer zuständigen Behörden sowie der zuständigen Behörden aller internationalen Einrichtungen, an denen sie beteiligt sind. Sie legen für jede zuständige Behörde die in Anhang I aufgeführten Informationen vor.

(9) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über jegliche Veränderungen der gemäß Absatz 8 gemachten Angaben innerhalb von drei Monaten nach Wirksamwerden der Veränderung.“

12. In Artikel 4 sind die Umweltziele festgelegt, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme bei Oberflächengewässern, bei Grundwasser und bei Schutzgebieten zu erreichen haben. Die Mitgliedstaaten haben im Wesentlichen alle notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um Umweltbeeinträchtigungen von geschützten

Gewässern und Schutzgebieten zu verhindern und um diese zu verbessern und zu sanieren, so dass sie den in der Richtlinie, insbesondere Artikel 2, festgelegten Qualitätsstufen entsprechen. Außerdem sieht Artikel 4 vor, dass die durch die Richtlinie vorgegebenen Normen und Ziele im Allgemeinen spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie erreicht sein müssen.

13. Was Gewässer für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch angeht, verpflichtet Artikel 7 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, in jeder Flussgebietseinheit alle dafür genutzten Wasserkörper zu ermitteln.

14. Artikel 7 Absatz 2 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder Wasserkörper gemäß Absatz 1 nicht nur die Ziele des Artikels 4 gemäß den Anforderungen dieser Richtlinie für Oberflächenwasserkörper, einschließlich der gemäß Artikel 16 auf Gemeinschaftsebene festgelegten Qualitätsnormen, erreicht, sondern dass das gewonnene Wasser unter Berücksichtigung des angewandten Wasseraufbereitungsverfahrens und gemäß dem Gemeinschaftsrecht auch die Anforderungen der Richtlinie 80/778/EWG in der durch die Richtlinie 98/83/EG geänderten Fassung erfüllt.“

15. Artikel 7 Absatz 3 erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, für den erforderlichen Schutz der gemäß Artikel 7

Absatz 1 ermittelten Wasserkörper zu sorgen, und stellt es in ihr Ermessen, Schutzgebiete für diese Wasserkörper festzulegen.

- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, und zwar spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

16. Artikel 14 — Information und Anhörung der Öffentlichkeit — lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit Folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.

- (2) Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die aktualisierten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.“

- b) einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und zwar spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

17. Die Artikel 16 und 17 der Richtlinie richten sich an die Gemeinschaftsorgane. Das Europäische Parlament und der Rat haben danach auf Vorschlag der Kommission spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch einzelne Schadstoffe oder Schadstoffgruppen und zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung zu verabschieden. Die Kommission hat gemäß Artikel 18 spätestens zwölf Jahre nach Inkrafttreten der

Richtlinie und von da an alle sechs Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie zu veröffentlichen.

Nationales Recht

18. Artikel 23 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten legen Sanktionen für Verstöße gegen die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen fest. Die festgelegten Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.“

19. Artikel 24 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 22. Dezember 2003 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

...

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen. Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten hiervon.“

20. Luxemburg beruft sich auf das Gesetz vom 29. Juli 1993 betreffend Wasserschutz und -wirtschaft, das für Gewässer und Grundwasser in öffentlichem oder privatem Besitz gilt (Wassergesetz)⁴.

21. Ziel des Wassergesetzes ist nach seinem Artikel 2 die Bekämpfung der Verschmutzung von Gewässern und ihre Regenerierung, so dass sie den Erfordernissen genügen, die sich insbesondere ergeben in Bezug auf

— die Gesundheit von Mensch und Tier und das ökologische Gleichgewicht;

— das biologische Leben in den aufnehmenden Gewässern, insbesondere die Fischfauna;

— die Versorgung mit Trinkwasser und industriellem Brauchwasser;

— den Gewässerschutz;

⁴ — Mem. 1993, 1302.

- Baden, Wassersport und andere Freizeitaktivitäten;

Sachverhalt

Vorgerichtliches Verfahren

- die Landschaftspflege und

- Landwirtschaft, Industrie, Verkehr und andere menschliche Aktivitäten von allgemeinem Interesse.

24. Die Kommission war der Auffassung, Luxemburg habe die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 nicht innerhalb der in Artikel 24 vorgesehenen Frist (d. h. bis zum 22. Dezember 2003) mitgeteilt, und forderte Luxemburg daher mit Schreiben vom 26. Januar 2004 zur Äußerung gemäß Artikel 226 EG auf⁵.

22. In Artikel 3 werden für die Zwecke des Wassergesetzes zwölf Begriffe definiert.

23. Die Artikel 18 und 19 betreffen den Schutz der für die Trinkwassergewinnung bestimmten Wasserkörper und die Einrichtung von Schutzzonen für solche Wasserkörper. Artikel 18 definiert verschiedene Schutzzonen je nach Nähe zur Wasserquelle und die jeweiligen Befugnisse der Behörden. Diese umfassen die Befugnis, die unmittelbar an die Trinkwasserquellen angrenzenden Zonen in staatliches Eigentum zu überführen, und die Befugnis, Aktivitäten in den Schutzzonen oder deren Nutzung, die geeignet sind, die Wasserqualität zu beeinträchtigen, Regelungen zu unterwerfen. Artikel 19 regelt das Verfahren für die Schaffung von Schutzzonen, das eine Phase der Information und Anhörung der Öffentlichkeit umfasst.

25. Mit Schreiben vom 14. April 2004 antwortete Luxemburg, dass das nationale Parlament Ende 2004 oder Anfang 2005 über den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 abstimmen werde. Außerdem werde bis Mai 2004 eine zentrale Wasserwirtschaftsbehörde eingerichtet.

26. Mit Schreiben vom 9. Juli 2004 gab die Kommission eine knappe mit Gründen

5 — Dieses Schreiben war allgemein gehalten, der Mitgliedstaat wurde darin lediglich darauf hingewiesen, dass die Frist für die Umsetzung einer Reihe von Richtlinien (als Anlage beigefügtes Verzeichnis in Form eines Computerausdrucks) abgelaufen sei und dass keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt worden seien, so dass der betreffende Mitgliedstaat dem ersten Anschein nach gegen seine Verpflichtungen aus den jeweiligen Richtlinien verstoßen habe; ferner wurde der betreffende Mitgliedstaat zur Äußerung aufgefordert.

versehene Stellungnahme gemäß Artikel 226 EG ab, in der sie Luxemburg aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen binnen zwei Monaten zu erlassen.

seien, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht erlassen habe und sie jedenfalls der Kommission nicht mitgeteilt habe.

27. Luxemburg antwortete am 27. September 2004. Es wies auf seine Absicht hin, die notwendige Umsetzung der „Rahmenrichtlinie“ 2000/60 zum Anlass für eine „grundlegende Neufassung“ der bestehenden Rechtsvorschriften über die Wasserqualität zu nehmen. Unter anderem teilte es der Kommission mit, dass der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie auf dem Weg sei und dass durch das Gesetz vom 28. Mai 2004 eine neue zentrale Wasserwirtschaftsbehörde eingerichtet worden sei, die Ende Juni 2004 die Arbeit aufgenommen habe.

28. Die Kommission hielt diese Antwort nicht für ausreichend und erhob die vorliegende Klage.

30. Luxemburg hat in seiner Klagebeantwortung u. a. zwei neue Verteidigungsmittel geltend gemacht. Erstens habe es der Kommission am 24. August 2004 die Namen und Anschriften aller zuständigen Flussgebiets-einheiten Luxemburgs mitgeteilt und sei damit Artikel 3 der Richtlinie 2000/60 nachgekommen.

31. Zweitens hätten die nationalen Behörden nach dem bestehenden nationalen Recht, nämlich dem Wassergesetz (das hier erstmals genannt wurde), ausreichende Befugnisse, um die Erreichung der funktionalen Ziele der Richtlinie 2000/60 zu gewährleisten.

Verfahren vor dem Gerichtshof

29. Die Kommission hat in ihrer Klageschrift vorgetragen, Luxemburg habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60 verstoßen, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich

32. Die Kommission hat in ihrer Erwiderung eingeräumt, das Schreiben vom 24. August 2004 aufgrund mangelhafter Koordinierung zwischen ihren Dienststellen übersehen zu haben. Sie hat bestätigt, dass Artikel 3 der Richtlinie 2000/60 mit den in diesem Schreiben mitgeteilten Maßnahmen ordnungsgemäß umgesetzt sei.

33. Ferner hat sie bestätigt, dass Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2000/60 durch die Artikel 18 und 19 des Wassergesetzes ordnungsgemäß umgesetzt sei.

Untersuchung zu erweitern, indem sie — mit demselben Ergebnis — die Vereinbarkeit des Gesetzes an anderen als den in ihrer Erwiderung genannten Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 maß.

34. Die Kommission hat in ihrer Erwiderung den Gegenstand ihrer ursprünglichen Klage⁶ entsprechend abgeändert und die Anträge neu formuliert. Sie hat beantragt, festzustellen, dass Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie mit Ausnahme von Artikel 3 Absätze 1, 2, 3, 5, 6 und 7 und Artikel 7 Absatz 3 nachzukommen, nicht erlassen hat und sie jedenfalls der Kommission nicht mitgeteilt hat.

37. Nach dem mündlichen Vortrag Luxemburgs hat die Kommission bestätigt, dass Luxemburg nunmehr den Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 nachgekommen sei.

Erörterung

35. Die Kommission bleibt bei ihrem Hauptvorbringen, dass die Umsetzung der Richtlinie 2000/60 durch eine spezifische nationale Rahmenrechtsvorschrift erfolgen müsse.

Zum Klagegrund, die Umsetzungsmaßnahmen seien nicht mitgeteilt worden

36. Ferner hat die Kommission vorgetragen, dass das Wassergesetz keine vollständige Umsetzung der Richtlinie 2000/60 darstelle. Zur Verdeutlichung hat die Kommission das Wassergesetz an einigen Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 gemessen. In der Sitzung hat die Kommission sich bemüht, ihre

38. Es ist angebracht, diesen Klagegrund zuerst zu behandeln.

39. Nach Artikel 24 der Richtlinie 2000/60 hatten die Mitgliedstaaten der Kommission die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Maßnahmen bis zum 22. Dezember 2003 mitzuteilen.

⁶ — Das heißt, die Formulierung ihres Klagebegehrens.

40. Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde⁷, d. h. im vorliegenden Fall zum 8. September 2004.

41. Wie aus dem Vorbringen der Parteien vor dem Gerichtshof hervorgeht, war die einzige Information, die Luxemburg der Kommission in diesem Zeitraum übermittelte, das Schreiben vom 24. August 2004. Die förmliche Antwort Luxemburgs auf die mit Gründen versehene Stellungnahme datierte vom 27. September 2004.

42. Das Schreiben vom 24. August 2004 wurde vor dem Ende der Zweimonatsfrist abgesandt, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Juli 2004 festgelegt war. Jedenfalls hat die Kommission eingeräumt, dass es einen Nachweis für die angemessene Umsetzung der Verpflichtungen aus den meisten Absätzen von Artikel 3 der Richtlinie darstellt. Die Kommission hat deshalb ihren Antrag bezüglich der von Luxemburg versäumten Mitteilung der gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2000/60 erlassenen Umsetzungsmaßnahmen zurückgenommen. Dieser Gesichtspunkt braucht daher nicht weiter geprüft zu werden.

43. Es ist unstrittig, dass Luxemburg erstmals in seiner Klagebeantwortung vorgetragen hat, das Wassergesetz stelle eine ange-

messene Umsetzung der Richtlinie dar. Aus der oben angeführten Rechtsprechung geht eindeutig hervor, dass ein solcher verspäteter Hinweis das frühere Versäumnis, die erforderlichen Angaben zu dem in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegten Zeitpunkt mitzuteilen, nicht heilen kann.

44. Die Klage der Kommission ist daher insoweit begründet.

Zum Klagegrund, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 seien nicht erlassen worden

45. Vorab ist festzustellen, dass der Umstand, dass sich die Kommission in ihrer Erwiderung auf neues Vorbringen gestützt und die Anträge geändert hat, der Zulässigkeit ihrer Klage keinen Abbruch tut. Wie der Gerichtshof in ähnlichen Fällen entschieden hat, ist die Kommission berechtigt, ihre Anträge zu präzisieren, um Informationen zu berücksichtigen, die ein Mitgliedstaat in seiner Klagebeantwortung vorgetragen hat⁸; es kann ihr nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie erstmals in ihrer Erwiderung auf die Argumente betreffend das Wassergesetz eingegangen ist.

7 — Vgl. u. a. Urteil in der Rechtssache C-113/03 (Kommission/Frankreich, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 13) und die dort angeführte Rechtsprechung.

8 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-456/03 (Kommission/Italien, Slg. 2005, I-5335, Randnrn. 33 und 34). Siehe außerdem unten, Nrn. 66 bis 70.

Vorbringen der Parteien

46. Die Kommission trägt in erster Linie vor, aus den in Artikel 1 der Richtlinie 2000/60 festgelegten Zielen ergebe sich, dass ein Mitgliedstaat zunächst ein Rahmengesetz erlassen müsse, um die Hauptverpflichtungen aus der Richtlinie in die innerstaatliche Rechtsordnung umzusetzen. Ein solches Rahmengesetz biete dann eine ausreichende Grundlage, um als weiteren Schritt die spezifischeren Maßnahmen zu erlassen, die zur Erreichung der Ziele der anderen Richtlinienbestimmungen erforderlich seien. Daher hätte zu dem in Artikel 24 der Richtlinie festgelegten Zeitpunkt ein Rahmengesetz erlassen und der Kommission mitgeteilt worden sein müssen.

47. Hilfsweise hat die Kommission in ihrer Erwiderung vorgetragen, die Richtlinie 2000/60 werde durch das Wassergesetz jedenfalls nicht vollständig umgesetzt. Als Beispiel führt sie an, dass die Artikel 1, 2, 3 Absatz 4, 7 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 14 der Richtlinie nicht angemessen umgesetzt worden seien. In der Sitzung hat die Kommission beantragt, diese Liste um die Artikel 4, 8, 11, 13 und 23 zu ergänzen.

48. Luxemburg räumt ein, dass der Erlass eines Rahmengesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 für innerstaatliche Zwecke angebracht sein könne. Es widerspricht

aber grundsätzlich der Auffassung der Kommission, dass die Richtlinie eine spezifische Rechtspflicht zum Erlass eines solchen Rahmengesetzes begründe. Die Richtlinie 2000/60 sei keine Maßnahme zur Angleichung von Vorschriften im Sinne von Artikel 95 EG. Sie sei eine Richtlinie, die einen „Ordnungsrahmen für eine Politik der Gemeinschaft im Bereich der Wasserwirtschaft“⁹ schaffe. Das Hauptziel der Richtlinie 2000/60 sei nicht, die Mitgliedstaaten zur Schaffung eines formal äquivalenten innerstaatlichen Ordnungsrahmens durch Angleichung der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verpflichten, sondern dazu, Maßnahmen zu erlassen, um bestimmte in Artikel 4 festgelegte sachliche Umweltziele zu erreichen.

49. Auf das Hilfsvorbringen der Kommission entgegnet Luxemburg, die nationalen Behörden seien nach dem Wassergesetz dazu befugt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die funktionalen Ziele der Richtlinie 2000/60 zu den vorgegebenen Zeitpunkten zu erreichen.

— Erfordert die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 2000/60 den Erlass eines Rahmengesetzes?

50. Die Richtlinie 2000/60 fällt aus dem üblichen Rahmen. Sie dient nicht der An-

⁹ — Luxemburg zitiert die französische Fassung des Titels der Richtlinie 2000/60, die von der englischen [und der deutschen] Fassung geringfügig abweicht; siehe oben, Nr. 1.

gleichung von nationalen Rechtsvorschriften. Vielmehr ist ihr allgemeines Ziel die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass die Richtlinie hierzu drei unterschiedliche Kategorien von Vorschriften enthält.

51. Erstens Vorschriften, die die Gemeinschaftsorgane selbst verpflichten. Zum Beispiel schreiben die Artikel 16 und 17 den Gemeinschaftsorganen den Erlass von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Verschmutzung von Gewässern und Grundwasser vor.

52. Zweitens enthält die Richtlinie Vorschriften, die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission und der Gemeinschaft verpflichten. Beispiele sind die Informationspflichten nach Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 24 Absatz 2.

53. Drittens gibt es Vorschriften, die Mitgliedstaaten offenbar Verpflichtungen — mit oder ohne unmittelbare Wirkung — gegenüber Einzelnen auferlegen. So verpflichtet etwa Artikel 4, in dem die mit der Richtlinie angestrebten Umweltziele festgelegt sind, die Mitgliedstaaten dazu, die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Artikel 14 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen.

54. Außerdem gelten für die Durchführung dieser Vorschriften jeweils unterschiedliche Fristen¹⁰.

55. Dass die Vorschriften der Richtlinie bei weitem nicht homogen sind, wirkt sich zwangsläufig auf die Art und Weise aus, in der sie auf nationaler Ebene umgesetzt werden können bzw. müssen (einige mögen gar keine Umsetzung erfordern). Wie der Gerichtshof entschieden hat, zeigt „[d]ie gesetzgeberische Praxis der Gemeinschaft ..., dass zwischen den verschiedenen Verpflichtungen, die die Richtlinien den Mitgliedstaaten auferlegen können, und damit zwischen den zu erreichenden Zielen große Unterschiede bestehen können. Bestimmte Richtlinien verlangen nämlich, dass gesetzgeberische Maßnahmen auf nationaler Ebene getroffen werden und ihre Einhaltung einer gerichtlichen oder behördlichen Überprüfung unterliegt ... Andere Richtlinien schreiben den Mitgliedstaaten vor, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um zu gewährleisten, dass bestimmte allgemeine ausgedrückte und nicht quantifizierbare Ziele erreicht werden, wobei sie den Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Frage belassen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind ... Wiederum andere Richtlinien verlangen, dass die Mitgliedstaaten nach einer bestimmten Frist sehr genaue und konkrete Ziele erreicht haben ... Da somit eine Vertragsverletzung nur festgestellt werden kann, wenn nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist eine gemeinschaftsrechtswidrige Situation vorliegt, die dem betreffenden Mitgliedstaat objektiv zuzurechnen ist, hängt

10 — Vgl. z. B. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffern ii und iii, Buchstabe b Ziffer ii, Buchstabe c, Artikel 8 Absatz 2, Artikel 10 Absatz 2, Artikel 11 Absätze 7 und 8, Artikel 13 Absatz 6 und Artikel 16 Absatz 4.

die Feststellung [der streitigen] Vertragsverletzung ... davon ab, welche Verpflichtungen die [fraglichen Richtlinienvorschriften] ... vorsehen.“¹¹ Die Richtlinie 2000/60 scheint Beispiele für sämtliche in diesem Zitat genannten unterschiedlichen Vorschriftenstypen zu enthalten.

56. Weiter hat der Gerichtshof entschieden, dass eine Richtlinienbestimmung, die nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betrifft, grundsätzlich nicht umgesetzt zu werden braucht. Die Kommission ist unter solchen Umständen jedoch zu dem Nachweis befugt, dass der Erlass spezifischer Umsetzungsmaßnahmen erforderlich ist¹².

57. Die Kommission hat im Verfahren vor dem Gerichtshof stets darauf bestanden, dass Luxemburg aufgrund der Ziele der Richtlinie, wie sie in Artikel 1 aufgeführt seien, zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie in sein nationales Recht ein „Rahmengesetz“ hätte erlassen müssen. Die Kommission hat in der Sitzung auf Fragen mehrerer Mitglieder des Gerichtshofes nicht angeben wollen, welche Bestimmungen der Richtlinie im Einzelnen ein solches Gesetz erforderlich machten oder so verstanden werden könnten, dass ihre Umsetzung nur auf diese Weise möglich sei.

58. Artikel 249 EG sieht eindeutig vor, dass die Mitgliedstaaten die Form und die Mittel für die Umsetzung der Richtlinien wählen können, die das mit den Richtlinien angestrebte Ergebnis am besten gewährleisten können. Den Mitgliedstaaten steht daher, natürlich sofern der Effektivitätsgrundsatz gewahrt bleibt, in der Frage, wie sie eine Richtlinie umsetzen, ein weites Ermessen zu¹³.

59. Zudem hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass „eine förmliche Übernahme der Bestimmungen einer Richtlinie in eine ausdrückliche spezifische Rechtsvorschrift nicht immer erforderlich ist, da der Umsetzung einer Richtlinie je nach ihrem Inhalt durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan sein kann. Insbesondere kann das Bestehen allgemeiner Grundsätze des Verfassungs- oder Verwaltungsrechts die Umsetzung durch Maßnahmen des Gesetz- oder Ordnungsgebers überflüssig machen, sofern diese Grundsätze tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationale Verwaltung garantieren, und für den Fall, dass die fragliche Vorschrift der Richtlinie dem Einzelnen Rechte verleihen soll, die sich aus diesen Grundsätzen ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“¹⁴.

11 — Urteil in der Rechtssache C-60/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-5679, Randnrn. 25 bis 29).

12 — Urteile in der Rechtssache C-296/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-13909, Randnr. 92) und in der Rechtssache C-72/02 (Kommission/Portugal, Slg. 2003, I-6597, Randnrn. 19 und 20).

13 — Siehe u. a. Urteile in der Rechtssache C-478/99 (Kommission/Schweden, Slg. 2002, I-4147, Randnr. 15) und in der Rechtssache C-233/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-6625, Randnr. 75).

14 — Urteil Kommission/Italien, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 51 und die dort zitierte Rechtsprechung.

60. Ebenso ist es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 226 EG Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen; hierzu muss sie dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, und sie darf sich dabei nicht auf Vermutungen stützen¹⁵. In der vorliegenden Rechtssache trägt die Kommission die Beweislast dafür, dass ein Rahmengesetz das einzige Mittel zur effektiven Umsetzung der Richtlinie 2000/60 in die innerstaatliche Rechtsordnung war.

61. Meines Erachtens hat die Kommission diesen Beweis nicht erbracht. Sie hat zwar allgemein auf die Ziele des Artikels 1 und auf die Umsetzungsmaßnahmen in anderen Mitgliedstaaten verwiesen, doch hat sie nicht überzeugend vorgetragen, dass die Richtlinie 2000/60 zu ihrer vollen Wirksamkeit auf nationaler Ebene den Erlass eines Rahmengesetzes erfordert und kein anderes Mittel zur Umsetzung in Frage kommt.

62. Eine solche Verpflichtung lässt sich zudem weder aus dem Wortlaut der Richtlinie 2000/60 im Allgemeinen noch aus den Artikeln 1 und 24 im Besonderen entnehmen. Die Kommission hat in der Sitzung selbst eingeräumt, dass Artikel 1 der Richtlinie keine Umsetzung erfordert. Wie Luxemburg dargelegt hat, verlangt Artikel 24 von den Mitgliedstaaten lediglich den Erlass der Maßnahmen, die „erforderlich“ sind, um

der Richtlinie Wirksamkeit zu verleihen, wobei diese Maßnahmen die Natur von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften haben können. Diese Bestimmung kann nicht als strikte Verpflichtung zum Erlass eines Rahmengesetzes ausgelegt werden.

63. Überdies ist mir angesichts der unterschiedlichen Natur der Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 nicht klar, inwiefern oder warum ein Rahmengesetz auf nationaler Ebene ein angemessenes Mittel zur Umsetzung derjenigen Bestimmungen dieser Richtlinie darstellen würde, die die Gemeinschaftsorgane selbst verpflichten oder die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betreffen.

64. Schließlich weise ich darauf hin, dass die Kommission — in mehreren Phasen des Verfahrens vor dem Gerichtshof — eingeräumt hat, a) dass das Schreiben Luxemburgs vom 24. August 2004 einen Nachweis für die angemessene Umsetzung der meisten Absätze von Artikel 3 der Richtlinie darstellt, b) dass Luxemburg Artikel 7 Absatz 1 nachgekommen ist¹⁶, c) dass die Artikel 18 und 19 des Wassergesetzes Artikel 7 Absatz 3 ordnungsgemäß umsetzen und d) dass Artikel 1 der Richtlinie keine Umsetzung in nationales Recht erfordert (und dass die Kommission daher die entsprechenden Teile ihres ursprünglichen Antrags zurückgenom-

15 — Vgl. u. a. Urteil in der Rechtssache C-194/01 (Kommission/Österreich, Slg. 2004, I-4579, Randnr. 34 und die dort zitierte Rechtsprechung sowie Randnr. 74).

16 — Siehe oben, Nr. 37.

men hat). Es ist schwer nachvollziehbar, wie dies zu der Behauptung passen soll, dass „nur ein Rahmengesetz ausreicht“.

65. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass die Kommission ihre Behauptung, zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 sei auf nationaler Ebene ein Rahmengesetz erforderlich, nicht hinreichend begründet hat.

— Vereinbarkeit des Wassergesetzes mit der Richtlinie 2000/60

66. Der Gerichtshof hat jedoch auch das Hilfsvorbringen der Kommission zu prüfen, nämlich die Frage, ob das Wassergesetz spezifische Bestimmungen der Richtlinie 2000/60 ordnungsgemäß umsetzt oder nicht. Vor kurzem war der Gerichtshof mit einem ganz ähnlich gelagerten Fall befasst, in dem sich der Mitgliedstaat erst in seiner Klagebeantwortung darauf berufen hatte, dass die fragliche Richtlinie bereits durch das geltende nationale Recht umgesetzt sei. Der Gerichtshof wies die Auffassung der Kommission zurück, ein solcher später Hinweis auf angebliche Umsetzungsvorschriften könne den behaupteten Verstoß des Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nicht heilen. Er befand vielmehr, „die von [dem beklagten Mitgliedstaat] angeführten Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts, soweit sie bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen

Stellungnahme gesetzten Frist in Kraft waren, [müssen] vom Gerichtshof bei der Beurteilung, ob dieser Verstoß vorliegt, berücksichtigt werden“¹⁷. Dementsprechend verglich der Gerichtshof, um zu beurteilen, ob die Nichtumsetzung nachgewiesen war, die Bestimmungen der fraglichen Richtlinie mit den nationalen Maßnahmen, mit denen der beklagte Mitgliedstaat meinte, die Richtlinie umgesetzt zu haben¹⁸.

67. Ebenso wird auch im vorliegenden Fall nur ein Vergleich der Bestimmungen des Wassergesetzes mit den Anforderungen der Richtlinie zeigen, ob Luxemburg seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 nachgekommen ist.

68. Meines Erachtens sollte der Gerichtshof jedoch seine Prüfung auf die Bestimmungen der Richtlinie beschränken, die die Kommission in der Erwiderung angeführt hat (nämlich die Artikel 1, 2, 3 Absatz 4, 7 Absätze 1¹⁹ und 2 sowie Artikel 14), und die übrigen Bestimmungen der Richtlinie, auf die sich die Kommission in der Sitzung berufen hat, außer Acht lassen.

17 — Urteil Kommission/Italien, oben angeführt in Fußnote 8, Randnr. 48 und die dort zitierte Rechtsprechung. Siehe ferner oben, Nr. 45.

18 — Ebenda, Randnr. 49.

19 — Der Artikel 7 Absatz 1 betreffende Antrag ist dann in der Sitzung fallen gelassen worden. Siehe oben, Nr. 37.

69. Dies deshalb, weil die Kommission nur in Bezug auf die in der Erwiderung angeführten Bestimmungen entsprechend den in der Rechtsprechung gestellten Anforderungen²⁰ genügend Anhaltspunkte geliefert hat, um dem Gerichtshof die Feststellung zu ermöglichen, ob die Nichtumsetzung der Richtlinie 2000/60 nachgewiesen ist oder nicht. Überdies war der Vortrag der Kommission zu den erst in der Sitzung angeführten Bestimmungen der Richtlinie Luxemburg nicht rechtzeitig vorher mitgeteilt worden, bzw. Luxemburg hatte keine angemessene Gelegenheit erhalten, darauf zu antworten. Würde der Gerichtshof diesen Vortrag prüfen, so würden dadurch meines Erachtens die Beklagtenrechte Luxemburgs verletzt und der dem Verfahren des Artikels 226 EG zugrunde liegende Sinn verkannt²¹.

70. Die Kommission hatte in ihrer Erwiderung Gelegenheit, eingehend zu prüfen, in welchem Umfang die Richtlinie durch das Wassergesetz umgesetzt wurde oder nicht umgesetzt wurde. Sie hat von dieser Gelegenheit nur teilweise Gebrauch gemacht.

71. Vor diesem Hintergrund prüfe ich jetzt die Vereinbarkeit des Wassergesetzes mit

den Verpflichtungen aus den Artikeln 1, 2, 3 Absatz 4, 7 Absatz 2 und 14 der Richtlinie 2000/60.

— Artikel 1

72. Die Kommission trägt vor, die in Artikel 1 der Richtlinie 2000/60 festgelegten allgemeinen Ziele seien weiter als die mit dem Wassergesetz verfolgten Ziele, die auf die Bekämpfung der Verschmutzung von Gewässern und ihre Regenerierung beschränkt seien. Auf eine Frage des Gerichtshofes in der Sitzung räumte die Kommission jedoch ein, dass Artikel 1 der Richtlinie 2000/60 keiner Umsetzung in das nationale Recht bedürfe. Für mich ergibt sich daraus, dass die Kommission ihren Antrag in Bezug auf Artikel 1 fallen gelassen hat. Für den Fall, dass der Gerichtshof jedoch eine weitere Prüfung der Frage für geboten halten sollte, erscheint mir der Hinweis ausreichend, dass der Wortlaut von Artikel 2 des Wassergesetzes, der dessen Ziel beschreibt, ziemlich allgemein und mengenmäßig unbestimmt gehalten ist (wie Artikel 1 der Richtlinie 2000/60)²². Er könnte daher grundsätzlich allen Zielen des Artikels 1 der Richtlinie 2000/60 entsprechen²³. Die Klage der Kommission wäre daher, was Artikel 1 angeht, jedenfalls unbegründet.

²⁰ — Siehe oben, Fußnote 15.

²¹ — Meines Erachtens lässt sich hier nicht annehmen, dass die Kommission durch die Berufung auf die zusätzlichen Richtlinienbestimmungen in der Sitzung ihre Anträge „präzisieren“ will, um Informationen zu berücksichtigen, die ein Mitgliedstaat in seiner Klagebeantwortung vorgebracht hat. Es handelt sich auch nicht um das nach Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung zulässige Vorbringen eines neuen Angriffsmittels im Laufe des Verfahrens, um auf rechtliche oder tatsächliche Gründe einzugehen, die während des Verfahrens zutage getreten sind.

²² — Siehe oben, Nr. 21.

²³ — So scheint mir der Verweis in Artikel 2 des Wassergesetzes auf die Erfordernisse in Bezug auf „andere menschliche Aktivitäten von allgemeinem Interesse“ allumfassend.

— Artikel 2

73. Die Kommission weist darauf hin, dass das Wassergesetz nur einige der Begriffsbestimmungen des Artikels 2 der Richtlinie 2000/60 enthalte. Sie nennt insbesondere die Begriffe „Einzugsgebiet“, „gutes ökologisches Potenzial“ und „guter chemischer Zustand“, die im Wassergesetz fehlten.

74. Luxemburg behauptet nicht, dass das Wassergesetz diese Begriffsbestimmungen enthalte. In der Sitzung hat es seine Verteidigung anscheinend darauf gestützt, dass die Begriffe des Artikels 2 nur zur inhaltlichen Bestimmung der funktionalen Verpflichtungen, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlege, dienten. Sie brauchten daher nicht als solche umgesetzt zu werden.

75. Dem kann ich nicht folgen. Artikel 2 kann nicht für sich allein betrachtet werden. Einige der Definitionen des Artikels 2 enthalten genaue Normen für die Wasserqualität²⁴, die die Mitgliedstaaten zu den Zeitpunkten erreichen müssen, die insbesondere in Artikel 4 festgelegt sind (im Allgemeinen 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie)²⁵. Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 4 erlegt den Mitgliedstaaten

somit eindeutige Verpflichtungen auf — die eventuell Ansprüche Dritter begründen könnten (was hier jedoch nicht entschieden zu werden braucht) —, die in einer bestimmten Zeitspanne zu erfüllen sind.

76. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass „eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden [kann]“²⁶ und dass „Richtlinien mit Bestimmungen umgesetzt werden [müssen], die zweifelsfrei verbindlich und so konkret, bestimmt und klar sind, dass sie dem Gebot der Rechtssicherheit genügen. Danach muss den Begünstigten bei Richtlinien, die Rechte für Einzelne begründen sollen, der volle Umfang dieser Rechte erkennbar sein“²⁷.

77. Anders als von Luxemburg vorgetragen sind die Fristen für die Erreichung der Normen des Artikels 4 von der allgemeinen Frist des Artikels 24 für den Erlass der zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 erforderlichen Maßnahmen verschieden. Da das Wassergesetz die in Artikel 2 festgelegten Normen bzw. die in Artikel 4 bestimmten Zeitpunkte, zu denen diese Normen erreicht

24 — Siehe oben, Nr. 10.

25 — Vgl. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffern ii und iii, Buchstabe b Ziffer ii und Buchstabe c.

26 — Urteil in der Rechtssache C-197/96 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 14 und die dort zitierte Rechtsprechung).

27 — Urteil in der Rechtssache C-354/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-4927, Randnr. 11 und die dort zitierte Rechtsprechung).

sein müssen, nicht enthält (und also die Verpflichtungen aus Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 4 für die zuständigen nationalen Behörden nicht verbindlich macht), entspricht es nicht den Erfordernissen der Richtlinie 2000/60.

— Artikel 3 Absatz 4

78. Die Kommission ist der Auffassung, dass keine Bestimmung des Wassergesetzes Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/60 umsetze, wonach die Mitgliedstaaten alle relevanten Maßnahmen für die gesamten Flussgebietseinheiten, die sie bestimmt hätten, koordinieren müssten.

79. Luxemburg räumt das Bestehen einer Koordinationsverpflichtung nach Artikel 3 Absatz 4 ein, trägt aber vor, dass es in Luxemburg keine nationalen Flussgebietseinheiten gebe. Die beiden einzigen Flussgebietseinheiten im Hoheitsgebiet Luxemburgs im Sinne der Richtlinie 2000/60 seien internationale, nämlich das von Rhein und Mosel und das der Maas. Im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) sei unter Beteiligung aller betroffenen Mitgliedstaaten ein Ad-hoc-Koordinationskomitee gebildet worden mit der spezifischen Aufgabe, die Koordinationsverpflichtung nach der Richtlinie 2000/60 durchzuführen. Betreffend die Maas sei spezifisch eine Internationale Kommission zum Schutz der Maas (International Commission for the protection of the Meuse)

geschaffen worden, u. a., um die nach der Richtlinie 2000/60 erforderliche Koordination zu gewährleisten. Luxemburg hat in seiner Gegenerwiderung als Beleg für sein Vorbringen den Wortlaut des Kommuniqués der IKS-R-Ministerkonferenz vom 29. Januar 2001 und des Internationalen Maasübereinkommens vom 3. Dezember 2002 beigelegt. Beide Dokumente verweisen darauf, dass die von der Richtlinie 2000/60 verlangten Maßnahmen im Rahmen dieser internationalen Einrichtungen erlassen werden²⁸.

80. Ich stimme mit Luxemburg darin überein, dass die Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 4 unterschiedlich sind, je nachdem, ob die fragliche Flussgebietseinheit im Sinne der Richtlinie eine nationale oder eine internationale ist. Für internationale Flussgebietseinheiten sieht Artikel 3 Absatz 4 vor, dass „die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam für diese Koordinierung [sorgen] und ... zu diesem Zweck bestehende Strukturen nutzen [können], die auf internationale Übereinkommen zurückgehen“. Zudem können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 6 eine bestehende nationale oder internationale Stelle als zuständige Behörde im Sinne dieser Richtlinie bestimmen.

81. Die Kommission hat dem Vortrag Luxemburgs, die beiden einzigen Flussgebiets-

28 — Vgl. zur IKS-R Seite 13 der Gegenerwiderung Luxemburgs (in Anlage 1) sowie Artikel 1, 2 und 5 des Internationalen Maasübereinkommens.

einheiten in Luxemburg seien internationale und nicht nationale, nicht widersprochen.

bestimmt sind, die Erreichung spezifischer Qualitätsnormen auferlegt, durch keine der Bestimmungen des Wassergesetzes auch nur teilweise umgesetzt²⁹.

82. Aus den Unterlagen, die Luxemburg seiner Gegenerwiderung beigelegt hat, geht hervor, dass, wie von Luxemburg behauptet, tatsächlich zwei internationale Einrichtungen von allen betroffenen Mitgliedstaaten mit der Aufgabe betraut worden sind, die Koordinierung der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 in Bezug auf diese internationalen Flussgebietseinheiten sicherzustellen. Damit ist Luxemburg als Mitglied dieser internationalen Einrichtungen seinen Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/60 in Bezug auf die internationalen Flussgebietseinheiten in seinem Hoheitsgebiet nachgekommen.

83. Entsprechend gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Kommission mit ihrer Klage, was Artikel 3 Absatz 4 angeht, scheitert.

85. Luxemburg hat hierzu nichts zu seiner Verteidigung vorgetragen.

86. Ebenso wie Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 4 enthält auch Artikel 7 Absatz 2 eine klare und eindeutige Verpflichtung, die eventuell Ansprüche Dritter begründen kann. Nach der oben zitierten Rechtsprechung³⁰ hätte Luxemburg diese Bestimmung durch Maßnahmen umsetzen müssen, die zu dem in Artikel 24 festgesetzten Zeitpunkt innerstaatlich rechtsverbindlich sind. Da das Wassergesetz keine Artikel 7 Absatz 2 entsprechende Bestimmung enthält und keine andere Umsetzungsmaßnahme erlassen worden ist, hat Luxemburg gegen seine Verpflichtung zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2000/60 verstoßen.

— Artikel 14

— Artikel 7 Absatz 2

84. Nach Auffassung der Kommission werden die Verpflichtungen des Artikels 7 Absatz 2, der den Mitgliedstaaten für Wasserkörper, die für den menschlichen Verbrauch

87. Schließlich trägt die Kommission vor, die in Artikel 14 der Richtlinie 2000/60 enthal-

29 — Zu den ursprünglichen Anträgen der Kommission betreffend Artikel 7 Absätze 1 und 3 siehe auch oben, Nrn. 33 und 37.

30 — Siehe oben, Fußnote 27.

tene Verpflichtung, Verfahren zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit vorzusehen, mit dem Ziel „die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung [der] Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete“ zu fördern, sei im Wassergesetz nicht berücksichtigt.

88. Luxemburg behauptet nicht, dass das Wassergesetz eine Bestimmung enthalte, die Artikel 14 der Richtlinie entspreche. Es macht jedoch geltend, aus Artikel 14 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 13 der Richtlinie 2000/60 ergebe sich, dass die Frist, um den Verpflichtungen zur Information der Öffentlichkeit nach Artikel 14 nachzukommen, noch nicht abgelaufen sei.

89. Luxemburg weist zu Recht darauf hin, dass nach Artikel 13 Absatz 6 die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie veröffentlicht sein müssen und dass nach Artikel 14 Absatz 1 die Information und Anhörung der Öffentlichkeit je nach Maßnahme zwischen einem und drei Jahren vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, erfolgen muss. Es steht jedoch auch fest, dass Artikel 14 den Einzelnen und den interessierten Stellen einen Anspruch auf aktive Beteiligung an der Umsetzung der Richtlinie und „insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete“ einräumen will.

90. Geht es um Rechte von Einzelnen, müssen die Mitgliedstaaten nicht nur den allgemeinen Verpflichtungen in Bezug auf die Umsetzung von Richtlinien, wie sie in der angeführten Rechtsprechung³¹ festgelegt sind, nachkommen, sondern auch sicherstellen, dass die sich aus der Umsetzung ergebende innerstaatliche Rechtslage „hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“³².

91. Meines Erachtens hätten daher die nationalen Umsetzungsmaßnahmen im vorliegenden Fall so sein müssen, dass die Frist des Artikels 13 Absatz 6 für die zuständigen nationalen Behörden Rechtsverbindlichkeit erhält und Einzelnen die volle Wahrnehmung ihrer Rechte in den Verfahren nach Artikel 14 Absatz 1 ermöglicht wird.

92. Da überhaupt keine Umsetzungsmaßnahme ergangen ist, sind diese Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt. Entgegen dem Vortrag Luxemburgs wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine eindeutige, klare und rechtsverbindliche Maßnahme zu erlassen, die sicherstellt, dass diese Verpflichtungen erfüllt werden, durch den Umstand, dass die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und die Verfahren zur Information darüber erst zu einem unbestimmten

31 — Siehe oben, Fußnoten 26 und 27.

32 — Vgl. u. a. Urteil Kommission/Italien, oben angeführt in Fußnote 8, Randnr. 51 und die dort zitierte Rechtsprechung.

künftigen Zeitpunkt veröffentlicht und mit der Öffentlichkeit erörtert werden müssen, nicht gemindert. Da keine spezifische Bestimmung etwas anderes vorsieht, galt die allgemeine Frist des Artikels 24.

Kosten

93. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es keine innerstaatlichen Maßnahmen erlassen hat, um Artikel 14 dieser Richtlinie umzusetzen.

94. Gemäß Artikel 69 § 3 seiner Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Dies ist im vorliegenden Verfahren der Fall, da die Kommission mit ihrer Klage nur teilweise erfolgreich ist. Meines Erachtens sollte daher jede Partei ihre eigenen Kosten tragen.

Ergebnis

95. Nach alledem bin ich der Auffassung, der Gerichtshof sollte

1. feststellen,

- dass Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 24 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im

Bereich der Wasserpolitik verstoßen hat, dass es der Kommission — mit Ausnahme der Vorschriften zur Umsetzung des Artikels 3 der Richtlinie — nicht die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitgeteilt hat, durch die diese Richtlinie umgesetzt wird;

- dass Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 24 der Richtlinie 2000/60 verstoßen hat, dass es nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraums die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 2, 7 Absatz 2 und 14 dieser Richtlinie nachzukommen;

2. die Klage im Übrigen abweisen;
3. jeder Partei ihre eigenen Kosten auferlegen.