

**SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCESCO CAPOTORTI
VOM 2. DEZEMBER 1981**

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Die sechs Rechtssachen, auf die sich diese Schlußanträge beziehen, beruhen auf Klagen, die die Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen das Königreich Belgien erhoben hat. Nach Auffassung der Klägerin hat der beklagte Staat gegen eine grundlegende Gemeinschaftsverpflichtung verstoßen, indem er nicht innerhalb seiner Rechtsordnung die erforderlichen Maßnahmen in Kraft gesetzt hat, um einer Reihe von Richtlinien nachzukommen, die der Ministerrat zwischen 1975 und 1978 aufgrund der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassen hat und die alle die Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der menschlichen Gesundheit betreffen. Es handelt sich, genauer gesagt, um die Richtlinien 75/439 und 75/440 vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung bzw. über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, 75/442 vom 15. Juli 1975 über Abfälle, 76/160 vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer, 76/403 vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle und 78/176 vom 20. Februar 1978 über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion.

2. Die belgische Regierung räumt ein, noch nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen zu haben, um die uns hier interessierenden sechs Richtlinien vollständig durchzuführen.

ren. Sie hat allerdings auch — zunächst allgemein in ihren Klagebeantwortungen, sodann eingehender in ihren Gegenerwiderungen — vorgetragen, daß im Hinblick auf einige dieser Richtlinien schon „Vorschriften zur teilweisen Durchführung“ in Kraft seien. Der Bevollmächtigte der beklagten Regierung verweist insoweit auf das Gesetz vom 26. März 1971 und die Königliche Verordnung vom 3. Oktober 1975, die Vorschriften enthielten, die bestimmten, in der Richtlinie 75/439 enthaltenen Verpflichtungen entsprächen, auf die Allgemeine Arbeitschutzverordnung (Erster Titel, Teile „Abfälle“, Liste A, und „Müll“, Liste B), die Vorschriften enthalte, die zur Durchführung der Richtlinie 75/442 geeignet seien, und schließlich auf das Gesetz vom 22. Juli 1974 und die Königliche Verordnung vom 9. Februar 1976, die den Vorschriften der Richtlinie 76/403 entsprechende Bestimmungen enthielten.

Es kann grundsätzlich sicher nicht bestritten werden, daß ein Mitgliedstaat, dessen Rechtsordnung bereits die Vorschriften enthält, mit denen alle Ziele einer bestimmten Richtlinie erreicht werden können, nicht verpflichtet ist, neue Vorschriften zu erlassen, deren spezifische Funktion darin besteht, dieselbe Richtlinie durchzuführen. Ebenso kann die Verpflichtung des Mitgliedstaats auch dann als erfüllt angesehen werden, wenn die einer Richtlinie entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften nicht in einem einzigen Gesetzestext zusammengefaßt, sondern in verschiedenen Geset-

zen enthalten sind. In beiden Fällen ist es jedoch unerlässlich, daß die interne Rechtsordnung den Vorschriften der Richtlinie vollständig entspricht. Die Richtlinie muß im Ergebnis in vollem Umfang befolgt werden: Nur auf diese Weise werden die nationalen Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten unabhängig von der Vielfalt der Formen und Mittel in materiellrechtlicher Hinsicht übereinstimmen.

Im vorliegenden Fall räumt die belgische Regierung selbst ein, daß höchstens von einer teilweisen Durchführung von drei der sechs Richtlinien die Rede sein könne. In der Tat genügt ein rascher Vergleich zwischen den sich aus diesen Gemeinschaftshandlungen ergebenden Verpflichtungen und den vom Beklagten angeführten Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um folgendes zu zeigen:

- a) Die Richtlinie 75/439 verbietet das Ableiten von Altölen in Grundwasser sowie in Oberflächenwasser, Küstengewässer und Kanalisationen; für das erste Verbot findet sich jedoch weder in dem Gesetz vom 26. März 1971, das nur den Schutz der Oberflächen-gewässer vor Verunreinigung betrifft, noch in der Königlichen Verordnung vom 3. Oktober 1975 eine Entsprechung. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, daß die den Staaten durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung des Verbots der Lagerung und/oder Ableitung von Altölen, die schädliche Auswirkungen auf den Boden haben, und der Behandlung von Altölen, die einen Grad von Luftverunreinigung hervorruft, der über das in den geltenden Vorschriften festgelegte Niveau hinausgeht (Artikel 4), durch die beiden erwähnten belgischen Maßnahmen erfüllt ist.
- b) Die Vorschriften der Richtlinie 75/442 finden in denen der (mit zwei Dekreten des Staatsoberhauptes am 11. Februar 1946 bzw. am 27. September 1947 erlassenen und seither mehrfach geänderten) Allgemeinen Arbeitsschutzverordnung nicht einmal eine teilweise Entsprechung. In Wirklichkeit beschränkt sich diese Verordnung auf eine Bezeichnung derjenigen Industrieunternehmen, die eine mögliche Quelle der „Gefahr, Gesundheitsschädlichkeit und Störung“ sind, wobei sie bestimmt, daß zu ihrer Gründung und zu ihrem Betrieb eine vorherige behördliche Erlaubnis erforderlich ist und daß sie außerdem besonderen Kontrollen unterliegen. Der Bevollmächtigte der belgischen Regierung hat lediglich auf zwei Aspekte der Nomenklatur und Einteilung dieser Unternehmen hingewiesen. Alles dies hat meines Erachtens nichts mit den Vorschriften der Richtlinie zu tun, die speziell das Problem der Beseitigung der Abfälle (in den verschiedenen Stadien der Sammlung, der Sortierung, des Transports, der Lagerung und der Aufbereitung) behandeln und nicht nur den Schutz der menschlichen Gesundheit, sondern auch den der Umwelt bezwecken.
- c) Das belgische Gesetz vom 22. Juli 1974 über giftige Abfälle, das durch die Verordnung vom 9. Februar 1975 ergänzt wurde, schreibt zwar einige der Maßnahmen vor, die die Richtlinie 76/403 später für obligatorisch erklärt hat; es enthält jedoch andere, sehr wichtige Bestimmungen nicht. So regeln die geltenden belgischen Vorschriften insbesondere nicht die Regenerierung der giftigen Abfälle, das herrenlose Liegenlassen von nicht mehr benutzten, polychlorierte Biphenyle und Terphenyle enthaltenden Gegenständen und Geräten und ihre Beseitigung.

3. Zur Rechtfertigung der fehlenden oder unvollständigen Durchführung der sechs Richtlinien hat die belgische Regierung vor allem folgendes verfassungsrechtliche Argument vorgebracht: Der Aufbau des belgischen Staates sei im Laufe der letzten Jahre im Sinne der Regionalisierung geändert worden, und erst am 8. August 1980 sei das Gesetz über die Verteilung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Bereiche auf den Staat und die Regionen erlassen worden. Die mit diesem Prozeß einer tiefgreifenden Reform der öffentlichen Einrichtungen verbundenen Unsicherheiten und Schwierigkeiten hätten die Verzögerung bei der Erfüllung der sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen bewirkt. Viele der darin behandelten Bereiche fielen nämlich in die Zuständigkeit der regionalen Stellen, so daß der Erlaß der Durchführungsvorschriften längere als die vom Rat festgesetzten Fristen erfordere.

Ich meine, daß derartige Rechtfertigungen nicht stichhaltig sind. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, kann „ein Mitgliedstaat ... sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind“. Ich verweise unter den neueren Urteilen auf diejenigen vom 10. November 1981 in den Rechtssachen 28 und 29/81, Kommission/Italienische Republik, vom 13. Oktober 1981 in der Rechtssache 252/80, Kommission/Italienische Republik, und vom 17. Februar 1981 in den Rechtssachen 133 und 171/80, Kommission/Italienische Republik.

Der Beklagte hat den Ausnahmecharakter der in den letzten Jahren vorgenommenen verfassungsrechtlichen Reformen hervorgehoben und ausgeführt,

dieser müsse in den vorliegenden Rechtsachen zu einem anderen Ergebnis führen als dem, zu dem die genannte Rechtsprechung gelangt sei. Diesem Vorbringen kann jedoch nicht gefolgt werden. Trotz der besonderen Schwierigkeiten der institutionellen oder politischen Lage eines Mitgliedstaats können die in den Richtlinien für ihre Durchführung gesetzten Fristen nicht verlängert und erst recht nicht aufgehoben werden. Wie der Gerichtshof entschieden hat, muß berücksichtigt werden, daß „die verbindliche Wirkung der Richtlinien ... sämtliche Mitgliedstaaten zur Einhaltung der darin gesetzten Fristen [verpflichtet], damit deren einheitlicher Vollzug innerhalb der gesamten Gemeinschaft gewährleistet ist“ (Urteil vom 22. September 1976 in der Rechtssache 10/76, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1976, 1359, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe).

Schließlich soll ein letzter Gesichtspunkt nicht vergessen werden. Die Fristen, innerhalb deren die Richtlinien durchgeführt werden mußten, liegen in einem Zeitraum, der sich von Juni 1977 bis Februar 1979 erstreckt (genauer gesagt endete die Frist für die Richtlinien 75/439 und 75/440 am 18. Juni 1977, für die Richtlinie 75/442 am 18. Juli 1977, für die Richtlinie 76/160 am 10. Dezember 1977, für die Richtlinie 76/403 am 9. April 1978 und für die Richtlinie 78/176 am 22. Februar 1979). Wir haben gesehen, daß die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen der Zentralgewalt und den regionalen Körperschaften im August 1980 erfolgte. Es ist also davon auszugehen, daß es vor diesem Zeitpunkt Sache der Zentralgewalt war, die erforderlichen Durchführungsvorschriften zu erlassen, denn es kann nicht angenommen werden, daß während mehrerer Jahre ein Machtvakuum oder eine Lähmung der Gesetzgebung bestanden hat.

4. Der Bevollmächtigte des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, daß die flämische Region im Oktober 1981 die Vorschriften zur Durchführung der Richtlinien 75/439 und 75/442 sowie 76/403 und 78/176, die alle die Sammlung und Beseitigung von Abfällen betreffen, erlassen habe; die wallonische Region habe bereits einen Entwurf von Durchführungsvorschriften für dieselben vier Richtlinien ausgearbeitet. Was schließlich die Region Brüssel betreffe, die von der Zentralverwaltung abhängt, so sei ein Gesetzentwurf vorbereitet worden.

Ich will mich auf die Bemerkung beschränken, daß diese Maßnahmen verspätet und unzureichend sind. Abgesehen davon, daß wir von der Durchführung der beiden anderen Richtlinien wenig wissen, ist klar, daß noch nicht abgeschlossene Gesetzesvorhaben wie die für

die Region Brüssel und die wallonische Region im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen keine Bedeutung haben. Was außerdem die ganz kürzlich von der flämischen Region getroffenen Maßnahmen betrifft, so stellen sie jedenfalls nur eine Art teilweiser Durchführung dar, da die räumliche Geltung der erlassenen Vorschriften auf eine der drei Regionen beschränkt ist. Allgemein ist zu bemerken, daß die Durchführung von Richtlinien mittels regionaler Rechtssetzungsakte vom Gemeinschaftsstandpunkt aus zweifellos zulässig ist, da jeder Staat die Gesetzgebungsbefugnisse auf interner Ebene so verteilen kann, wie er es für zweckmäßig hält; doch ist der Mitgliedstaat unabhängig von seinem Aufbau der Gemeinschaft gegenüber verantwortlich, wenn die Durchführung nur für einen Teil seines Hoheitsgebiets erfolgt.

5. Abschließend schlage ich vor, auf die sechs Klagen, die die Kommission mit am 3. April 1981 (Rechtssachen 68/81, 69/81 und 70/81) und 6. April 1981 (Rechtssachen 71/81, 72/81 und 73/81) bei der Kanzlei eingereichten Schriftsätzen gegen das Königreich Belgien erhoben hat, für Recht zu erkennen, daß der beklagte Staat dadurch gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß er nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um den Ratsrichtlinien 75/439 und 75/440 vom 16. Juni 1975, 75/442 vom 15. Juli 1975, 76/160 vom 8. Dezember 1975, 76/403 vom 6. April 1976 und 78/176 vom 20. Februar 1978 nachzukommen.

Die Kosten sind gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung dem unterliegenden Beklagten aufzuerlegen.