SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 6. April 1995 *

1. Die Kommission hat in dieser Rechtssache mit Klageschrift, die am 11. Mai 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/618/Euratom des Rates vom 27. November 1989 über die Unterrichtung der Bevölkerung über die bei einer radiologischen Notstandssituation geltenden Verhaltensmaßregeln und zu ergreifenden Gesundheitsschutzmaßnahmen [1] verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der genannten Richtlinie nachzukommen.

2. Nach Artikel 12 der Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um der Richtlinie spätestens vierundzwanzig Monate nach ihrem Erlaß am 27. November 1989 nachzukommen. Die italienische Regierung hätte die Richtlinie somit spätestens zum 27. November 1991 in nationales Recht umsetzen müssen.

Es ist unbestritten, daß dies nicht geschehen ist, doch beantragt die italienische Regierung Klageabweisung wegen eines Formmangels des Mahnschreibens.

3. Das Mahnschreiben, datiert vom 20. Mai 1992, enthält einen Hinweis auf ein beigefügtes Verzeichnis, in dem 49 Richtlinien aufgeführt sind, die nach Auffassung der Kommission nicht innerhalb der festgesetzten Frist in italienisches Recht umgesetzt worden sind. 48 dieser Richtlinien sind EWG-Richtlinien, während es sich bei der hier streitigen Richtlinie um eine Euratom-Richtlinie handelt. Die Richtlinie war in dem Verzeichnis zutreffend als „Richtlinie 89/618/Euratom des Rates vom 27. November 1989 über die Unterrichtung der Bevölkerung über die bei einer radiologischen Notstandssituation geltenden Verhaltensmaßregeln und zu ergreifenden Gesundheitsschutzmaßnahmen" aufgeführt.

Am Schluß des Mahnschreibens erklärte die Kommission, die Italienische Republik habe durch die Nichtumsetzung der in dem Verzeichnis genannten Richtlinien gegen ihre Verpflichtungen aus den betreffenden Richtlinien sowie aus den Artikeln 189 Absatz 3 und 5 Absatz 1 EWG-Vertrag verstoßen. Außerdem forderte die Kommission die italienische Regierung auf, sich hierzu gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag zu äußern, und behielt sich vor, eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben.

4. Da die italienische Regierung auf das Mahnschreiben nicht antwortete, übersandte die Kommission ihr am 25. Mai 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 357, S. 31.

wegen der Nichtdurchführung der Richtlinie 89/618/Euratom. In dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme wies die Kommission auf die einschlägigen Bestimmungen des EAG-Vertrags hin.

5. Die italienische Regierung macht geltend, das Mahnschreiben der Kommission vom 20. Mai 1992 könne keine rechtsgültige Handlung zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 141 EAG-Vertrag darstellen, da das Schreiben nur einen Hinweis auf das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag und nicht auf Artikel 141 EAG-Vertrag enthalte. Selbst wenn das Mahnschreiben als eine rechtsgültige verfahrenseinleitende Handlung angesehen werden könnte, würde der Streitgegenstand im Mahnschreiben wegen des fehlenden Hinweises darauf, daß es sich um eine Verletzung des EAG-Vertrags handele, nicht mit dem Streitgegenstand der später beim Gerichtshof erhobenen Klage übereinstimmen. Aus diesem Grund beantragt die italienische Regierung Klageabweisung.

6. Die Kommission hat zunächst vorgetragen, in der vorliegenden Sache sei ein Standardschreiben verwandt worden, in dem auf ein durch EDV erstelltes Verzeichnis hingewiesen worden sei. Dieses Verfahren ermögliche der Kommission eine schnelle und wirksame Behandlung der Vertragsverletzungssachen. Außerdem sei das Ziel des Verwaltungsverfahrens beachtet worden, da das Mahnschreiben vom 20. Mai 1992 die italienische Regierung in vollem Umfang über die Vorwürfe der Kommission in Kenntnis gesetzt habe, so daß sie ihre Verteidigung hätte vorbereiten können. Daß die Kommission die Bestimmungen des EWG-Vertrags statt des EAG-Vertrags angeführt habe, sei eine rein formelle Unachtsamkeit, die ohne Bedeutung sei und nicht zur Abweisung der Klage führen könne.

Der Streitgegenstand habe sich somit gegenüber dem Mahnschreiben nicht geändert, da der wirkliche Vorwurf — die Nichtdurchführung der Richtlinie 89/618/Euratom — sowohl im Mahnschreiben, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in der Klage gleichgeblieben sei.

7. Der Wortlaut des Artikels 141 EAG-Vertrag ist mit dem des Artikels 169 EWG-Vertrag völlig identisch, so daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag Richtschnur für das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 141 EAG-Vertrag sein muß.

Der Gerichtshof hat zu Artikel 169 EWG-Vertrag wiederholt, z. B. in seinem Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83, Kommission/Italien [2], festgestellt, daß das Mahnschreiben den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem Mitgliedstaat, der zu Äußerung aufgefordert werde, die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand geben müsse. Dieses Recht des Mitgliedstaats zur Äußerung und Vorbereitung seiner Verteidigung sei eine vom Vertrag gewollte wesentliche Garantie, und die Beachtung dieser Garantie sei eine Voraussetzung für die Ordnungsgemäßheit des Vertragsverletzungsverfahrens gegen den betreffenden Mitgliedstaat.

Der Gerichtshof hat außerdem bezüglich der Anforderungen an das nach Artikel 169

2 — Slg. 1984, 2793, Randnrn. 3, 4 und 5.

erforderliche Mahnschreiben in seinem Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 274/83, Kommission/Italien [3], festgestellt, daß,

„die mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 EWG-Vertrag eine detaillierte und zusammenhängende Darlegung der Gründe enthalten muß, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, daß der betreffende Mitgliedstaat gegen eine ihm nach dem EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat. Der Gerichtshof kann jedoch an die Genauigkeit des Mahnschreibens, das zwangsläufig nur in einer ersten knappen Zusammenfassung der Beanstandungen bestehen kann, keine so strengen Anforderungen stellen."

8. Wie gesagt teilte die Kommission der italienischen Regierung in dem Mahnschreiben mit, daß sie aufgrund der vorliegenden Informationen davon ausgehen müsse, daß die in dem beigefügten Verzeichnis aufgeführten Richtlinien nicht in italienisches Recht umgesetzt worden seien. In dem Verzeichnis war u. a. die hier streitige Richtlinie aufgeführt, die ausdrücklich als eine Euratom-Richtlinie bezeichnet war.

Die Kommission holte den fehlenden Hinweis auf die einschlägigen Bestimmungen des EAG-Vertrags in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 25. Mai 1993 nach,

3 — Slg. 1985, 1077, Randnr. 21.

da sie hier ausschließlich auf das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 141 EAG-Vertrag sowie auf die Artikel 161 Absatz 3 und 192 Absatz 1 EAG-Vertrag verwies, die den Artikeln 189 Absatz 3 und 5 Absatz 1 EWG-Vertrag entsprechen. Auch in der Klage wies die Kommission auf die Artikel 141, 161 Absatz 3 und 192 Absatz 1 EAG-Vertrag hin.

Der wirkliche Vorwurf — die Nichtdurchführung der Richtlinie 89/618/Euratom — wurde jedoch, wie von der Kommission dargelegt, zu keinem Zeitpunkt geändert.

9. Die italienische Regierung konnte daher meines Erachtens nicht darüber im Zweifel sein, daß die Kommission in der fehlenden Umsetzung der Richtlinie 89/618/Euratom des Rates eine Verletzung des EAG-Vertrags sah.

Die Regierung hatte Gelegenheit, zu dem Vorwurf der Kommission Stellung zu nehmen, beantwortete das Mahnschreiben aber nicht.

Die Vorgehensweise der Kommission in dieser Sache, nämlich die Versendung eines kurzgefaßten Standardschreibens und der Hinweis auf ein durch EDV erstelltes Verzeichnis von Richtlinien, deren Umsetzungsfrist abgelaufen war, ohne daß die Kommission von der Umsetzung unterrichtet worden war, ermöglicht eine einfache und schnelle Behandlung einer Vielzahl von Vertragsverletzungssachen ganz am Anfang des Verfahrens. Die Vorgehensweise bietet erhebliche Vorteile, nicht nur für die Kommission, sondern auch für die Mitgliedstaaten, die in einem einzigen und oft sehr kurz gefaßten Antwortschreiben Rechenschaft über die Umsetzung einer oft sehr großen Zahl von Richtlinien, im vorliegenden Fall von insgesamt 49 Richtlinien, ablegen können.

Es ist natürlich bedauerlich, daß die Kommission bei der Nennung einer der 49 möglichen Vertragsverletzungen in dem Mahnschreiben nicht auf die formell richtigen Bestimmungen hingewiesen hat. Die italienische Regierung konnte jedoch nicht den geringsten Zweifel haben, worauf sich der Vorwurf bezog.

Im übrigen ergibt sich aus der genannten Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Verwaltungsverfahren, daß die Kommission nicht daran gehindert ist, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme den rechtlichen Kontext der Sache gegenüber den Ausführungen im Mahnschreiben zu präzisieren, solange die tatsächlichen Vorwürfe unverändert bleiben.

Da das Verteidigungsrecht der Italienischen Republik somit nicht als verletzt angesehen werden kann, wäre es nur Ausdruck eines unnötigen Formalismus — und eine Verzögerung der Feststellung einer Vertragsverletzung —, wenn die Klage aufgrund des falschen Hinweises der Kommission abgewiesen würde.

Meines Erachtens gibt es somit keinen Grund, dem formellen Einwand der italienischen Regierung stattzugeben.

10. Da die italienische Regierung nicht bestritten hat, daß die Richtlinie 89/618/Euratom des Rates vor Ablauf der in Artikel 12 der Richtlinie festgesetzten Frist nicht durchgeführt worden ist, ist festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dieser Richtlinie, namentlich deren Artikel 12, sowie aus den Artikeln 161 Absatz 3 und 192 Absatz 1 EAG-Vertrag verstoßen hat.

11. Die Kommission hat beantragt, der italienischen Regierung die Kosten aufzuerlegen. Nach 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Schlußantrag

12. Ich möchte deshalb dem Gerichtshof vorschlagen, wie folgt für Recht zu erkennen:

— Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/618/Euratom des Rates vom 27. November 1989 über die Unterrichtung der Bevölkerung über die bei einer radiologischen Notstandssituation geltenden Verhaltensmaßregeln und zu ergreifenden Gesundheitsschutzmaßnahmen verstoßen, indem sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der genannten Richtlinie nachzukommen.

— Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.