# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 28. April 1993 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Kommission gemäß Artikel 141 EAG-Vertrag die Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 1, 2 (Absätze 1 und 2), 3 und 5 der Richtlinie 84/466/Euratom des Rates vom 3. September 1984 zur Festlegung der grundlegenden Maßnahmen für den Strahlenschutz bei ärztlichen Untersuchungen und Behandlungen [1] (im folgenden: Richtlinie) nachzukommen.

2. Nach Artikel 7 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten diese bis zum 1. Januar 1986 in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen. Die Italienische Republik räumt ein, daß eine formelle Umsetzung noch nicht erfolgt sei, hält aber eine solche auch nicht für erforderlich. Die Richtlinie füge nämlich dem Runderlaß Nr. 62 vom 2. August 1984, der bereits zuvor an alle zuständigen italienischen Behörden und Dienststellen übermittelt worden sei, nichts hinzu.

3. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann eine bloße Verwaltungspraxis nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der den Mitgliedstaaten, an die die Richtlinien gerichtet sind, obliegenden gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen angesehen werden [2]. Eine solche Praxis kann die Verwaltung nämlich beliebig ändern, und sie ist nur unzureichend bekannt. Außerdem hat sie naturgemäß keine Bindungswirkung. Als Verwaltungspraxis sind auch interne Mitteilungen und Runderlasse anzusehen [3].

Weiterhin erfordert nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendig eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Gesetzesvorschrift; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann hierzu ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen. Das setzt allerdings voraus, daß dieser Kontext die vollständige Anwendung der Richtlinie mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit tatsächlich gewährleistet, um — soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll — die Begünstigten in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den natio-

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. L 265, S. 1.

2 — Vgl. bereits Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1980, 1473, Randnr. 11), kürzlich bestätigt durch die Urteile vom 17. November 1992 in den Rechtssachen C-235/91 (Kommission/Irland, Slg. 1992, I-5917, Randnr. 10) und C-236/91 (Kommission/Irland, Slg. 1992, I-5933, Randnr. 6).

3 — Vgl. das Urteil vom 1. Oktober 1991 in der Rechtssache C-64/90 (Kommission/Französische Republik, Slg. 1991, I-4335), nach dem Runderlasse keine ausreichende Umsetzung einer Richtlinie darstellen. Das Urteil betraf ebenfalls eine dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienende Richtlinie.

nalen Gerichten geltend zu machen [4]. Um die vollständige Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet schaffen [5].

4. Nach dieser Rechtsprechung kann der italienische Runderlaß Nr. 62 nicht als eine ausreichende Umsetzung der Richtlinie in das italienische Recht angesehen werden. Aus den schriftlichen und mündlichen Erklärungen der Parteien geht zunächst hervor, daß der Runderlaß niemals amtlich bekannt gemacht wurde. Ihnen ist weiter zu entnehmen, daß der Runderlaß von der italienischen Verwaltung beliebig geändert werden konnte und ausschließlich Empfehlungen ohne Bindungswirkung enthielt, während die Richtlinie — hinsichtlich der medizinischen Betreuung (Artikel 2 und 5) und der Überwachung der eingesetzten Geräte (Artikel 3) — die Einführung einer Reihe besonderer und bindender Regeln vorschreibt, aus denen diejenigen, die die betreffenden medizinischen Einrichtungen in Anspruch nehmen, möglicherweise subjektive Rechte herleiten können.

Nur allgemein verbindliche Rechtsvorschriften können diejenigen, die dem italienischen Recht unterliegen und die durch die Richtlinie geschützt werden sollen, die Rechtssicherheit und den Rechtsschutz garantieren, die die Richtlinie vorschreibt.

5. Ich schlage daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag verstoßen, indem sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 84/466/Euratom des Rates vom 3. September 1984 zur Festlegung der grundlegenden Maßnahmen für den Strahlenschutz bei ärztlichen Untersuchungen und Behandlungen nachzukommen.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

4 — Vgl. z. B. Urteile vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 6), vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18) und vom 1. Oktober 1991, Kommission/Französische Republik, a. a. O., erster Leitsatz.

5 — Urteil vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87 (Kommission/Königreich der Niederlande, Slg. 1990, I-851, Randnr. 25), kürzlich bestätigt durch das bereits zitierte Urteil vom 1. Oktober 1991, Kommission/Französische Republik, erster Leitsatz.