SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 3. FEBRUAR 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In der vorliegenden Sache beantragt die Kommission die Feststellung, daß die Italienische Republik ihren Vertragsverpflichtungen nicht nachgekommen ist, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (76/768/EWG, ABl. L 262, 1976, S. 169) durchgeführt hat.

Gemäß Artikel 14 der Richtlinie mußten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinie vor dem 30. Januar 1978 in Kraft setzen.

Hinsichtlich des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs sowie des Inhalts der Richtlinie verweise ich auf den Sitzungsbericht.

Die italienische Regierung trägt vor, sie habe am 22. Dezember 1977 einen Gesetzentwurf zur Durchfül ung der Richtlinie verabschiedet und im Parlament eingebracht. Diesbezüglich stelle ich fest, daß dies gut einen Monat vor Ablauf der Durchführungsfrist war. Dieser Entwurf ist aber wegen der Auflösung der Kammer nicht Gesetz geworden. Danach hat die italienische Regierung erneut einen Gesetzentwurf eingebracht, der aber gut anderthalb Jahre später nach wie vor nicht zur Verabschiedung des Gesetzes geführt hat. Ungeachtet beschwichtigender Mitteilungen, daß dies binnen kurzem zu erwarten sei, ist aus Bemerkungen des Vertreters der italienischen Regierung zu schließen, daß noch eine gewisse Zeit erforderlich sein wird. Das scheint mit der Tatsache zusammenzuhängen, daß es gegenwärtig für Kosmetika in der italienischen Rechtsordnung kaum irgendeine spezifische Regelung gibt, sowie damit, daß die Materie komplex ist. Laut Angaben des Vertreters der italienischen Regierung während der mündlichen Verhandlung steht neben dem Gesetzentwurf der Regierung auch ein Initiativentwurf des Parlaments zur Debatte.

Wie dem auch sei, es kann festgestellt werden, daß die italienische Regierung zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens bestritten hat, daß Italien die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie nicht rechtzeitig erlassen hat.

Diese Auffassung stimmt mit unserer ständigen Rechtsprechung überein, wonach ein Mitgliedstaat sich nicht auf Umstände oder Übungen seiner nationalen Rechtsordnung berufen kann, um damit die Nichtbeachtung der ihm durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu rechtfertigen.

Hiermit könnte ich meine Schlußanträge beenden, wenn nicht zwei Aspekte noch nähere Betrachtung verdienten.

Der erste ist, daß die italienische Regierung den Gerichtshof ersucht, die Tatsache zu berücksichtigen, daß sie sich innerhalb der Grenzen ihrer diesbezüglichen Befugnisse bemüht habe, schon vor der zu erwartenden Verabschiedung der Durchführungsvorschriften die Richtlinie soweit als möglich durchzuführen. Nach meiner Ansicht ist es für die Frage, inwieweit Sie hierauf eingehen können,

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

notwendig, Inhalt und Tragweite der Richtlinie näher zu umreißen. Mit der Kommission meine ich, daß die Richtlinie eine vollständige Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für kosmetische Mittel bezweckt, und zwar sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch hinsichtlich der Verpakkung und Etikettierung dieser Mittel. Das folgt meines Erachtens namentlich aus Artikel 3, der lautet: „Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit kosmetische Mittel nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie den Vorschriften dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen;" und aus Artikel 7, insbesondere aus Absatz 1 dieses Artikels, der folgenden Wortlaut hat: „Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln nicht aufgrund der in dieser Richtlinie und ihren Anhängen enthaltenen Anforderungen ablehnen, verbieten oder beschränken, wenn sie den Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen." Ferner gibt Artikel 12 an, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten noch berechtigt sind, das Inverkehrbringen von Mitteln vorübergehend zu verbieten oder besonderen Bedingungen zu unterwerfen, falls diese Mittel doch eine Gefahr für die Volksgesundheit darstellen, obgleich sie den Vorschriften der Richtlinie entsprechen.

Dieser Aufbau und Inhalt der Richtlinie bringen es mit sich, daß von dem Augenblick an, wo die Durchführungsfrist verstrichen ist, kosmetische Mittel den Erfordernissen der Richtlinie genügen müssen. Unter Berücksichtigung namentlich von Artikel 3 begründet die Richtlinie meiner Meinung nach für Mittel, die in einem Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht worden sind, eine Vermutung dafür, daß sie den Erfordernissen der Richtlinie entsprechen, falls der Mitgliedstaat für die Richtlinie die erforderlichen Durchführungsbestimmungen erlassen hat.

Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten müssen denn auch darauf vertrauen können, daß Mittel aus anderen Mitgliedstaaten den Erfordernissen der Richtlinie entsprechen. Nur auf diese Weise können die Behinderungen im Handelsverkehr, unbeschadet nichtdiskriminierender Stichproben und Kontrollen auf Beschwerde hin, im Prinzip auf die in der Richtlinie vorgesehenen Fälle beschränkt bleiben. Falls hingegen kosmetische Mittel aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführt werden, der die Richtlinie noch nicht durchgeführt hat, wird die Übereinstimmung des eingeführten Mittels mit den Bestimmungen der Richtlinie im Prinzip immer überprüft werden können. Für die Hersteller kosmetischer Mittel ist das gute Funktionieren der Richtlinie übrigens auch von Belang, damit für sie hinsichtlich der Rechtsvorschriften für diese Mittel in der ganzen Gemeinschaft eine berechenbare Klarheit besteht, so daß die Hersteller ihre Produktionsverfahren darauf einrichten können. Das gilt auch, wenn sie ihre Erzeugnisse nur auf dem nationalen Markt vertreiben.

Endlich ist die genaue Einhaltung der Richtlinie von großer Bedeutung für den Verbraucher, weil die Rechtsetzung auf diesem Gebiet die Volksgesundheit schützen soll; dazu enthält die Richtlinie sehr genaue Bestimmungen über die Zusammensetzung der kosmetischen Mittel sowie Vorschriften über ihre Etikettierung und Verpackung. In Anhang II der Richtlinie werden beispielsweise 361 Stoffe aufgeführt, die in kosmetischen Mitteln nicht vorkommen dürfen.

Dies alles verlangt, daß die Vorschriften der Richtlinie sorgfältig und eindeutig von der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten übernommen sein müssen und ihre Einhaltung sorgfältig zu überwachen ist.

Wie schon festgestellt, enthält das italienische Recht für kosmetische Mittel offensichtlich keine spezifischen Vorschrif-

ten. Die von der italienischen Regierung ergriffenen vorläufigen Maßnahmen beruhen auf ihren schon bestehenden Befugnissen im Bereich der Volksgesundheit. Nach der Analyse der Komission sind diese Maßnahmen aber meist nicht klar und, soweit überprüfbar, sehr unvollständig. Die italienische Regierung hat dies nicht bestritten. Im Verfahren wurden die italienischen Maßnahmen manchmal so hingestellt, als könne von einer teilweisen Durchführung der Richtlinie die Rede sein. Ich frage mich, ob dies wohl in der Tat die richtige Bezeichnung für diese Maßnahmen ist, da sie nicht so sehr die tatsächliche Durchführung der Richtlinie bezwecken als vielmehr vorläufige und unvollkommene Maßnahmen im Hinblick auf das Inkrafttreten des Gesetzes sind.

Unabhängig davon scheint mir der Gerichtshof auf die gegenwärtigen italienischen Maßnahmen in Anbetracht der Tatsache keine Rücksicht nehmen zu können, daß die Kommission die Feststellung beantragt, die Italienische Republik habe nicht die zur Durchführung der Richtlinie 76/768 erforderlichen Maßnahmen getroffen. Deshalb kann der Gerichtshof nur feststellen, ob im Zeitpunkt des Fristablaufs die Richtlinie durchgeführt war oder nicht. Eine teilweise oder andersartige Durchführung, die nicht der Richtlinie entspricht, kann die Feststellung der Nichtdurchführung Ihrerseits nicht beeinflussen. Wie bereits gesagt, ist überdies klar, daß nur die vollständige Durchführung das gute Funktionieren der Richtlinie sicherstellen kann. Ich bin deshalb der Ansicht, daß die Italienische Republik die Richtlinie nicht innerhalb der festgesetzten Frist durchgeführt hat.

Ein zweiter Aspekt, der nähere Betrachtung verdient, ist der während der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag des Vertreters der italienischen Regierung an den Gerichtshof, der Italienischen Republik eine Verlängerung der Frist zur Durchführung der Richtlinie einzuräumen. Meiner Meinung nach können Sie sich darauf nicht einlassen, wie Sie schon jüngst in den Rechtssachen 28/81 und 29/81, Kommission/Italienische Republik, vom 10. November 1981 entschieden haben. Der Vertreter der italienischen Regierung hat, zumindest wenn ich ihn richtig verstanden habe, diesmal jedoch hervorgehoben, daß er nicht so sehr an die Frist denke, die die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag festgelegt hat und worauf in Ihren zitierten Urteilen vor allem abgestellt wird.

Ich bin jedoch der Ansicht, daß es a fortiori nicht in der Macht des Gerichtshofes steht, ungeachtet einer ausdrücklichen diesbezüglichen Bestimmung in der Richtlinie selbst noch eine gewisse Frist zur Durchführung der Richtlinie einzuräumen. Aufgabe des Gerichtshofes im Rahmen dieses Verfahrens ist es, wenn die Kommission einmal beschlossen hat, nach Ablauf der Frist aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Sache dem Gerichtshof vorzulegen, festzustellen, ob ein Verstoß gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag vorliegt oder nicht. Bei nicht fristgerechter Durchführung einer Richtlinie ist hinsichtlich des Zeitpunkts allein die diesbzügliche Bestimmung in der Richtlinie selbst maßgeblich. Nur eine Änderung der Frist in der Richtlinie selbst kann rechtlich von Belang für Ihr Urteil sein, ob die Durchführung innerhalb der festgesetzten Frist geschehen ist oder nicht.

Abschließend bin ich der Ansicht, daß der Klage der Kommission stattzugeben und die Italienische Republik in die Verfahrenskosten zu verurteilen ist.