SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS M. POIARES MADURO vom 1. April 2004 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage nach Artikel 226 EG wird die Feststellung beantragt, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 10 EG verstoßen hat, dass sie nicht loyal mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zusammengearbeitet hat.

I — Rechtlicher Rahmen, Sachverhalt und Vorverfahren

2. Artikel 10 Absatz 1 EG bestimmt: „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe." Gestützt auf diese Bestimmung führt die Kommission aus, dass das Verhalten der Italienischen Republik, die auf ihre wiederholten Auskunftsersuchen nicht geantwortet habe, eine Verletzung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgabe der Überwachung der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts darstelle.

3. Der Sachverhalt ist in kurzen Worten folgender. Im Jahr 2002 ging bei der Kommission eine Beschwerde eines Wirtschaftsteilnehmers ein, der die unzureichende Durchführung der Richtlinie 89/655/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit [2] und der Richtlinie 89/39/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit [3] in einer italienischen Kläranlage anzeigte. Die Kommission richtete am 3. August 2002 ein Schreiben an die Italienische Republik, in dem sie um weitere Auskünfte über den in der Beschwerdeschrift gerügten Sachverhalt ersuchte, um die Situation sorgfältiger prüfen zu können. Da die italienischen Behörden nicht antworteten, schickte sie am 19. März 2001 ein zweites Schreiben, mit dem sie die italienische Regierung bat, die gewünschten Auskünfte binnen eines Monats ab Erhalt dieses Ersuchens zu erteilen. Da keine Antwort erfolgte, beschloss die Kommission, das in Artikel 226 EG vorgese-

1 — Originalsprache: Portugiesisch.

2 — ABl. L 393, S. 13.

3 — ABl. L 183, S. 1.

hene Verfahren einzuleiten. Mit einem den italienischen Behörden am 24. Oktober 2001 zugestellten Mahnschreiben forderte sie diesen Mitgliedstaat auf, zu einer behaupteten Verletzung seiner Verpflichtungen aus Artikel 1 der Richtlinie 89/665, Artikel 4 der Richtlinie 89/391 und den Artikeln 10 EG und 249 EG Stellung zu nehmen. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 18. Juli 2003 wiederholte die Kommission ihre Vorwürfe und forderte die Italienische Republik auf, ihren Verpflichtungen binnen zwei Monaten ab Bekanntgabe dieser Stellungnahme nachzukommen.

II — Zum Verstoß gegen die Verpflichtung zur Zusammenarbeit

4. Bis zur Erhebung der vorliegenden Klage haben die italienischen Behörden auf die nachdrücklichen Aufforderungen durch die Kommission beständig geschwiegen. In der Stellungnahme, die sie beim Gerichtshof eingereicht hat, bestreitet die Italienische Republik jedoch entschieden jede Verletzung ihrer Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit. Es sei ganz klar, dass die in dieser Rechtssache in Rede stehenden Richtlinien vollständig und ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt worden seien.

5. Offensichtlich hat die Beklagte den Gegenstand der Klage nicht richtig erfasst. Während die Kommission der Italienischen Republik im Vorverfahren eine Verletzung einzelner Bestimmungen der Richtlinien 89/655 und 89/391 sowie eine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen hatte, hat sie den Streitgegenstand in ihrer Klageschrift auf den letztgenannten Vorwurf beschränkt. Vor dem Gerichtshof wirft die Kommission der Italienischen Republik nicht vor, dass sie nicht ordnungsgemäß die geeigneten Maßnahmen getroffen habe, um die Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien zu gewährleisten. Vielmehr wirft sie ihr vor, nicht loyal mit ihr zusammengearbeitet zu haben, indem sie es unterlassen habe, ihr die verlangten Auskünfte zu erteilen.

6. Es ist unstreitig, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Artikel 10 EG für die Mitgliedstaaten eine Pflicht begründet, die Kommission bei der Erfüllung der ihr in Artikel 211 erster Gedankenstrich EG übertragenen Aufgaben zu unterstützen, für die Anwendung des EG-Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen [4]. Daraus ergibt sich eine Pflicht, der Kommission die Auskünfte zu erteilen, die sie benötigt [5]. Genügt demnach eine Verletzung dieser Pflicht, um eine eigenständige Vertragsverletzung zu begründen? Darüber besteht für mich kein Zweifel. Der Gerichtshof hat klar anerkannt, dass die Weigerung, die Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, für den Staat einen eigenen Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 10 EG begründen kann [6]. Wenn er diese allgemeine Bestimmung in

4 — Urteil vom 11. Dezember 1985 in der Rechtssache 192/84 (Kommission/Griechenland, Slg. 1985, 3967, Randnr. 19).

5 — Vgl. u. a. Urteile vom 24. März 1988 in der Rechtssache 240/86, (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 1835), vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-40/92 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-989) und vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-478/01(Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-2351).

6 — Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-374/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-367).

einigen Fällen nicht angewandt hat, dann geschah dies nicht, weil er ihr keinen zwingenden Charakter beigemessen hat, sondern weil eine spezifische Verpflichtung aus einer spezielleren Bestimmung des Primär- oder Sekundärrechts einschlägig war [7]. In diesen Fällen hat der Gerichtshof also lediglich den Grundsatz angewandt, wonach Sondervorschriften innerhalb der Grenzen ihres Geltungsbereichs die allgemeinen Vorschriften verdrängen („specialia generalibus derogant").

7. Zu prüfen bleibt, ob die Verweigerung der Zusammenarbeit im vorliegenden Fall gerechtfertigt sein könnte. Die italienische Regierung erklärt ihr Schweigen mit der mangelnden Genauigkeit der von der Kommission formulierten Ersuchen. Weder das Mahnschreiben noch die mit Gründen versehene Stellungnahme gäben den Ort des angeblichen Verstoßes an. Mangels genauer Angaben zu der Kläranlage, die Gegenstand der Beschwerde sei, hätten die zuständigen Behörden die Ersuchen nicht beantworten und die Zusammenarbeit mit der Kommission nicht aufnehmen können.

8. Nach gefestigter Rechtsprechung beruht die loyale Zusammenarbeit, die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten bestimmt, auf gegenseitigen Pflichten, die nicht nur die Staaten, sondern auch die Gemeinschaftsorgane binden [8]. Damit der Staat in der Lage ist, der Kommission die im Einzelfall erbetenen Auskünfte zu erteilen, muss daher das Ersuchen der Kommission bestimmten Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen [9]. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Staat, der diese Auskünfte nicht erteilen kann, berechtigt wäre, gegenüber der Kommission zu schweigen. Man könnte sich nämlich fragen, ob der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit von dem Staat in diesem Fall nicht verlangt, sich an die Kommission zu wenden, damit diese ihr Ersuchen präzisiert. Dies könnte meiner Ansicht nach die logische Folge aus dem Geist sein, in dem die loyale Zusammenarbeit im institutionellen System der Gemeinschaft angelegt wurde.

9. Im vorliegenden Fall braucht darauf jedoch nicht eingegangen zu werden. Es ist nämlich festzustellen, dass die italienischen Behörden über alle tatsächlichen Angaben verfügten, die notwendig waren, um die erforderlichen Überprüfungen durchzuführen und der Kommission die erbetenen Auskünfte zu erteilen. Die Angabe des Ortes, der Gegenstand der Beschwerde ist, geht klar aus den Schreiben hervor, die die Kommission vor Einleitung des Vorverfahrens übersandt hatte. Aus den Schreiben vom 3. August 2000 und 19. März 2001 ergibt sich, dass die Verstöße, die mit der bei der Kommission eingegangenen Beschwerde angezeigt wurden, eine „Kläranlage in der Gemeinde Mandello del Lario in der Lombardei" betrafen. Im Schreiben vom 3. August 2000 werden die Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Richtlinie 89/655 geschildert, die diese Anlage beträfen. Schon von diesem Zeitpunkt an verfügten die italienischen Behörden also über alle tatsächlichen Angaben, die es ihnen ermöglichten, auf das

7 — Vgl. u. a. Urteil vom 11. März 1992 in den Rechtssachen C-78/90 bis C-83/90 (Compagnie commerciale de l'Ouest u. a., Slg. 1992, I-1847, Randnr. 19).

8 — Zuletzt Urteil vom 4. März 2004 in der Rechtssache C-344/01 (Deutschland/Kommission, Slg. 2004, I-2081, Randnr. 79).

9 — In diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Darmon in der Rechtssache, die zu dem in Fußnote 4 zitierten Urteil vom 11. Dezember 1985 (Kommission/Griechenland) geführt hat (Nr. 7).

Auskunftsersuchen der Kommission zu antworten. Unter diesen Umständen konnte sich die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren auf die dessen Einleitung vorausgegangenen Schreiben beziehen, die alle für die Durchführung einer guten Zusammenarbeit relevanten Informationen enthielten. Unter diesen Umständen steht der Beurteilung nichts entgegen, dass die Weigerung der Italienischen Republik, auf das Auskunftsersuchen der Kommission zu antworten, mit ihren Verpflichtungen aus Artikel 10 EG unvereinbar ist.

10. Dieser Schlussfolgerung widerspricht nicht der Umstand, dass es sich in dieser Rechtssache, wie der beklagte Staat ausführt, um einen Fall von „sehr geringer Bedeutung" handelt, der „ganz besonders gelagert und eng begrenzt" sei. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Vertragsverletzung unabhängig von der Bedeutung der sich aus ihr möglicherweise ergebenden Folgen [10].

III — Zur angeblichen Ungenauigkeit der Anträge in der Klageschrift

11. Die italienische Regierung trägt außerdem vor, die Klageschrift enthalte nicht die für die Ausübung ihrer Verteidigungsrechte unerlässlichen Angaben. Es ist daran zu erinnern, dass im Verfahren zur Feststellung einer Vertragsverletzung die genaue Bestimmung der Vorwürfe eine wesentliche Rolle beim Schutz der Verteidigungsrechte des betroffenen Staates spielt. Im Urteil Kommission/Italien vom 9. November 1999 hat der Gerichtshof ausgeführt: „Die Möglichkeit zur Äußerung stellt nämlich für den betreffenden Mitgliedstaat auch dann, wenn er meint, davon nicht Gebrauch machen zu müssen, eine vom Vertrag gewollte wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substanzielles Formerfordernis des Verfahrens auf Feststellung der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist" [11].

12. Im vorliegenden Fall ist eine solche Argumentation jedoch irrelevant. Die Rüge ist in der Klageschrift klar bestimmt. Es ist daran zu erinnern, dass der Streitgegenstand zwischen der Darlegung der Vorwürfe im Mahnschreiben, dem verfügenden Teil der mit Gründen versehenen Stellungnahme und den Anträgen der Klageschrift beschränkt wurde. In den Klageanträgen wirft die Kommission der italienischen Regierung lediglich vor, keine Auskünfte zu den vom Beschwerdeführer angezeigten Tatsachen, wie sie in den ersten Auskunftsersuchen mitgeteilt worden waren, erteilt zu haben. Der italienischen Regierung stand völlig frei, zu ihrer Verteidigung die Gründe darzulegen, aus denen es ihr angeblich unmöglich war, die verlangten Auskünfte zu übermitteln. Infolgedessen ist nicht dargetan, dass das Verfahren zur Feststellung der Vertragsverletzung mit Unregelmäßigkeiten behaftet ist.

10 — Urteil vom 27. November 1990 in der Rechtssache C-209/88 (Kommission/Italien, Slg. 1990, I-4313, Randnr. 13).

11 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Slg. 1999, I-7773, Randnr. 23).

IV — Ergebnis

13. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 10 EG verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Auskünfte zu erteilen im Rahmen eines Ersuchens in Bezug auf die Umsetzung einzelner Bestimmungen der Richtlinie 89/655/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit und der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit in einer eindeutig bezeichneten Abwasserkläranlage;

2. die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.