chen und hinreichend genauen Formulierungen die angebliche Vertragsverletzung und die Gründe eingrenzt, aus denen der Mitgliedstaat ihrer Auffassung nach die ihm nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen verletzt hat.

3. Aus dem System der Rahmenrichtlinie 71/316 zur Angleichung der Rechtsvorschriften betreffend gemeinsame Vorschriften über Meßgeräte sowie über Meß- und Prüfverfahren und der Durchführungsrichtlinie 76/891 über Elektrizitätszähler ergibt sich, daß diese Richtlinien es in einem ersten Stadium bei einem Modus der „Teilharmonisierung" belassen wollten, bei dem die Staaten, die nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen, davon befreit sind, gemäß den Artikeln 2 Absatz 2 und 8 Absatz 2 der Richtlinie 71/316 selbst die Zeichen der EWG-Bauartzulassung und Stempel der EWG-Ersteichung zu erteilen. Es ist Sache jedes Mitgliedstaats, der sich in dieser Lage befindet, insbesondere unter Berücksichtigung des Interesses der in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer zu beurteilen, ob er sich diese Ausstattung beschaffen und sich damit den in den erwähnten Artikeln niedergelegten Verpflichtungen unterwerfen soll.

In der Rechtssache 211/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur, unterstützt durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Hans Peter Hartvig als Bevollmächtigten — Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH DÄNEMARK, vertreten durch Herrn Laurids Mikaelsen, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Zustellungsbevollmächtigter: chargé d'affaires ad interim Ministerialrat Ib Bodenhagen, Dänische Botschaft, 11b, boulevard Joseph-II, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Dänemark gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Richtlinie 76/891 des Rates vom 4. November 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Elektrizitätszähler (ABl. L 336, S. 30) durchgeführt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, O. Due, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Mit dem Ziel, die technischen Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handel mit Meßinstrumenten zu beseitigen, erließ der Rat am 26. Juli 1971 die Richtlinie 71/316 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend gemeinsame Vorschriften über Meßgeräte sowie über Meß- und Prüfverfahren (ABl. L 202, S. 1). Nach dieser Richtlinie sollen Einzelrichtlinien für alle Gerätearten die meßtechnischen Eigenschaften und die technischen Vorschriften über Ausführung und Arbeitsweise festlegen. Die Richtlinie 76/891 des Rates vom 4. November 1976 für Elektrizitätszähler stellt eine dieser besonderen Durchführungsrichtlinien dar.

In Artikel 4 der Richtlinie 76/891 ist bestimmt: „Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie binnen 18 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission hierüber unverzüglich in Kenntnis."

Da die Richtlinie dem Königreich Dänemark am 9. November 1976 bekanntgegeben worden ist, ist die Frist am 9. Mai 1978 abgelaufen.

Am 30. März 1978 teilte die Ständige Vertretung Dänemarks auf ein Schreiben der Kommission vom 18. Januar 1978 mit, es gebe keine dänischen Rechtsvorschriften für Elektrizitätszähler; Dänemark erfülle daher die Verpflichtungen, die ihm die Richtlinie 76/891 insoweit auferlege, als die dänischen Behörden nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie „den Vertrieb und die Inbetriebnahme von Elektrizitätszählern, die mit dem Zeichen der EWG-Bauartzulassung und dem Stempel der EGW-Ersteichung ver-

sehen sind, nicht ablehnen" dürften. Außerdem sind die dänischen Behörden der Auffassung, die Richtlinie 76/891 schreibe keine besondere Durchführungsmaßnahme in Dänemark vor.

Mit Schreiben vom 7. Juni 1978 legte die Kommission der dänischen Regierung dar, daß die den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 76/891 obliegenden Verpflichtungen sich nicht auf diejenigen beschränkten, die in Artikel 3 der Richtlinie niedergelegt seien und die Zulassung der durch die Richtlinie erfaßten Elektrizitätszähler auf dänischem Hoheitsgebiet beträfen. Die Richtlinie verpflichte sie darüber hinaus, vorzusehen, daß die in Dänemark hergestellten Zähler in diesem Land nach den in der Richtlinie vorgesehenen Prüfungen mit EWG-Zeichen und Stempeln versehen werden könnten.

Da die Kommission nicht davon unterrichtet worden war, daß das Königreich Dänemark die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt hatte, um der Richtlinie nachzukommen, forderte sie die dänische Regierung mit Schreiben vom 23. Mai 1979 gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag auf, sich innerhalb von zwei Monaten zu äußern.

In ihrem Antwortschreiben vom 22. August 1979 nahmen die dänischen Behörden auf ihr Schreiben vom 30. März 1978 Bezug und erklärten insbesondere, daß die Richtlinie ihrer Auffassung nach erstens die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, Stellen einzurichten, die in der Lage seien, die EWG-Bauartzulassung zu erteilen und die EWG-Ersteichung vorzunehmen, zweitens in keiner Weise vorsehe, daß die vorgeschriebenen Prüfungen notwendigerweise im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates vorgenommen werden müßten, in dem die Elektrizitätszähler hergestellt worden seien. Diese Auffassung werde durch die Erklärung des Rates und der Kommission bekräftigt, die in das Protokoll der Sitzung des Rates anläßlich des Erlasses der Richtlinie aufgenommen worden sei. In dieser Erklärung stellten „der Rat und die Kommission ... fest, daß der zweite Satz von Artikel 2 lediglich die im ersten Satz von Artikel 2 erwähnten Elektrizitätszähler betrifft und daß somit durch die Richtlinie einem Mitgliedstaat bezüglich der Elektrizitätszähler weder die EWG-Bauartzulassung noch die EWG-Ersteichung auferlegt werden, sofern auf einzelstaatlicher Ebene nicht gleichwertige Kontrollen vorgeschrieben sind".

Da die Erklärungen der dänischen Regierung nichts an der Überzeugung der Kommission geändert hatten, daß Dänemark nicht die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt hatte, um der Richtlinie 76/891 nachzukommen, gab die Kommission am 6. Oktober 1980 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, die den dänischen Behörden mit Schreiben vom 8. Oktober 1980 übermittelt wurde.

Am 2. Februar 1981 erklärte die dänische Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission, sie erhalte ihren Standpunkt aufrecht, daß die den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 76/891 obliegenden Verpflichtungen sich auf die in Artikel 3 angegebenen beschränkten. Die Auslegung der Kommission stehe im Widerspruch zu der Rahmenrichtlinie 71/316 des Rates, insbesondere zu Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2, aus denen sich ergebe, daß Dänemark keineswegs verpflichtet sei, auf seinem Hoheitsgebiet Prüfeinrichtungen zu schaffen. Die dänische Regierung hebt schließlich hervor, die oben angesprochene Erklärung der Kommission und des Rates sei verabschiedet worden, weil Dänemark bei den Verhandlungen eindeutig klargestellt habe, daß es keine Richtlinie akzeptieren könne, die die Verpflichtung auferlege, auf seinem Hoheitsgebiet Prüfeinrichtungen zu schaffen.

Die Kommission hat die vorliegende Klage eingereicht, die am 13. Juni 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1. festzustellen, daß das Königreich Dänemark gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 76/891 des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Elektrizitätszähler nachzukommen;
2. dem Königreich Dänemark die Kosten aufzuerlegen.

Das *Königreich Dänemark* beantragt,

1. die Klage für unzulässig zu erklären;
2. hilfsweise, die Klage für unbegründet zu erklären;
3. in jedem Fall der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

Die *dänische Regierung* macht geltend, die Klage der Kommission sei unzulässig, da die Kommission erstens eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben habe, ohne der dänischen Regierung zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben, und zweitens die Klageschrift anders formuliert habe als die mit Gründen versehene Stellungnahme.

Nach Ansicht der dänischen Regierung hat die Kommission ihre Sorgfaltspflicht bei der Anwendung des Artikels 169 verletzt. Ziel des Verfahrens nach Artikel 169 sei es nicht, möglichst viele Klagen zu erheben, sondern zu versuchen, durch einen zweckentsprechenden Dialog zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat auf gütliche Weise zu einer Lösung zu kommen. In der vorliegenden Rechtssache lege aber der Ablauf der vorprozessualen Phase den Gedanken nahe, daß die Kommission erst im Stadium der Abfassung der Klageschrift eine klare Vorstellung von den Verpflichtungen gehabt habe, die die Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 in Verbindung mit den Vorschriften der Einzelrichtlinie 76/891 den Mitgliedstaaten auferlegten.

Soweit eine Meinungsverschiedenheit über die Auslegung von Rechtsvorschriften und über die Definition der Vertragsverletzung bestehe, sei die Kommission gehalten, den in dem Mahnschreiben vom 23. Mai 1979 zur Last gelegten Verstoß näher zu bestimmen und zu begründen, um einen zweckdienlichen Dialog mit den dänischen Behörden möglich zu machen. Abgefaßt wie ein einfaches Schreiben zur Erinnerung an die behauptete Vertragsverletzung ohne Berücksichtigung des Stands der Diskussion zwischen den dänischen Behörden und den Dienststellen der Kommission verfehle diese Mahnung ihr Ziel und den Zweck, der den in Artikel 169 vorgesehenen verschiedenen Stadien der vorprozessualen Phase des Verfahrens zugewiesen sei. Unter diesen Voraussetzungen dürfe die Kommission keine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben, deren Abgabe voraussetze, daß der betroffene Mitgliedstaat die Möglichkeit gehabt habe, sich aufgrund eindeutiger Angaben zu äußern.

Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klageschrift wichen voneinander ab, sowohl was den Inhalt des behaupteten Vertragsverstoßes als auch seine Begründung angehe.

Erst im Stadium der Klage habe die Kommission ihre Auslegung auf die Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 in Verbindung mit den Vorschriften der Einzelrichtlinie 76/891 gestützt. Dies habe sie schon bei der Einleitung der vorprozessualen Phase des Verfahrens tun müssen.

In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 6. Oktober 1980 habe die Kommission erklärt, die Richtlinie 76/891 verpflichte die Mitgliedstaaten, „Herstellern oder Importeuren, die die in der Richtlinie vorgesehenen EWG-Stempel und -zeichen erhalten wollten, die Möglichkeit zu geben, sich den Verfahren für die Zulassung und die Eichung zu unterziehen". Aus der von der Kommission verwendeten Formulierung ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, entsprechende Prüfeinrichtungen zu schaffen. In ihrer Klageschrift vom 3. Juli 1981 habe die Kommission die Dinge aber anders dargestellt und insbesondere erklärt, daß die dänischen Behörden nicht „verpflichtet sind, selbst die Prüfeinrichtungen in Form von Laboratorien oder technischen Geräten zur Verfügung zu stellen" und daß es genüge, „in bestimmten Laboratorien in Dänemark oder in anderen Mitgliedstaaten durchgeführte Versuche anzuerkennen oder vorzuschreiben, daß der Antragsteller selbst die für die Versuche erforderlichen sachlichen und persönlichen Mittel — z. B. am Herstellungsort — zur Verfügung stellt".

Zwar könnten die Erklärungen eines Mitgliedstaats die Kommission dazu veranlassen, in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme ihren Standpunkt zu ändern, sowohl was die Tragweite der Vertragsverletzung als auch was die Gründe angehe, die rechtlich für die von ihr vertretene Auffassung sprächen, dies könne aber im Stadium der Klage nicht in gleicher Weise gelten. Wenn die Kommission es für notwendig halte, die Klage in entscheidenden Punkten zu ändern, habe sie dem betroffenen Mitgliedstaat eine mit Gründen versehene geänderte Stellungnahme zur Kenntnis zu bringen. Eine Vertragsverletzungsklage stelle einen so ernsten Schritt der Kommission dar, daß zuvor eine erschöpfende Sachaufklärung erforderlich sei. Die Wichtigkeit des der prozessualen Phase des Verfahrens vorausgehenden Schriftwechsels sei vom Gerichtshof insbesondere in den Rechtssachen 45/64 (Slg. 1965, 1125), 7/69 (Slg. 1970, 111) und 31/69 (Slg. 1970, 25) hervorgehoben und von der Kommission in ihrer Antwort auf die schriftliche Frage Nr. 557/76 von Herrn Fletcher, Mitglied des Europäischen Parlaments, (ABl. C 300, 1976, S. 39) anerkannt worden.

Nach Auffassung der *Kommission* führt Artikel 169 einen Dialog zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat mit dem Ziel der Sachaufklärung ein. Die sich aus dem behaupteten Vertragsverstoß ergebende rechtliche Auseinandersetzung müsse jedoch in der Weise frei ablaufen können, daß die Kommission und der betroffene Mitgliedstaat ihre rechtliche Argumentation entwickeln und ihre Auffassung insbesondere durch das Beibringen neuer Auslegungsgesichtspunkte näher begründen könnten.

Das Mahnschreiben vom 23. Mai 1979 sei zwar kurz gefaßt gewesen, die dänische Regierung habe aber aufgrund des Schriftwechsels, der dieser Mahnung vorangegangen sei, den Gegenstand und die Begründung des ihr zur Last gelegten Verstoßes gekannt. In einem Schreiben vom 7. Juni 1978 habe die Kommission geltend gemacht, daß die in Frage ste-

hende Richtlinie Dänemark verpflichte, technische Einrichtungen zu schaffen, die es den dänischen Behörden ermöglichten, die EWG-Bauartzulassung zu erteilen und die EWG-Ersteichung vorzunehmen. Es sei nicht notwendig gewesen, zusätzliche Einzelheiten über die Modalitäten der Durchführung der Richtlinie anzugeben, da die Wahl dieser Modalitäten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle.

Sowohl in der mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in den früheren Verfahrensstadien habe sie niemals erklärt, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, selbst die mit der erforderlichen technischen Ausstattung versehenen Prüfungsorgane zu schaffen, da eine derartige Verpflichtung über das hinausgehe, was die durch die Beitrittsakte von 1972 Anhang I Abschnitt X Nr. 12 geänderten Anhänge I und II der Rahmenrichtlinie 71/316, auf die die Kommission in ihrer Klageschrift verweist, vorschrieben.

Die Ausführungen zu der Rahmenrichtlinie in ihrer Klageschrift habe sie nur gemacht, um auf die Erklärungen zu antworten, die die dänische Regierung dazu erstmalig in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben habe. Dies habe in keiner Weise die Möglichkeiten der dänischen Regierung beschränkt, sich zu verteidigen.

B — Zur Begründetheit

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Richtlinie aufgrund ihrer bindenden Wirkung die betroffenen Mitgliedstaaten verpflichte, der Richtlinie innerhalb der festgelegten Fristen nachzukommen, und legt dar, daß die Vorschriften der Richtlinie 76/891 in Verbindung mit den Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 weiter gingen, als die dänischen Behörden annähmen.

Nach der ersten Begründungserwägung der Richtlinie 76/891 und der ersten und der zweiten Begründungserwägung der Rahmenrichtlinie 71/316 gehe es darum, die Rechtsvorschriften mit dem Ziel zu harmonisieren, die Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel mit den in Frage stehenden Erzeugnissen zu beseitigen. Der Umstand, daß es keine dänischen Vorschriften gebe, die dem Inverkehrbringen und der Inbetriebnahme von Elektrizitätszählern entgegenstünden, entspreche nur teilweise dem Ziel der Richtlinie.

Die technischen Handelshemmnisse könnten nur beseitigt werden, soweit die Möglichkeit zur EWG-Bauartzulassung und zur EWG-Ersteichung in allen betroffenen Mitgliedstaaten bestehe. Anderenfalls müßten die Hersteller und die Händler in einem Staat, der diese Möglichkeit nicht vorgesehen habe, wenn sie die durch die Richtlinie erfaßten Elektrizitätszähler in anderen Mitgliedstaaten vertreiben wollten, die Dienststellen eines anderen Mitgliedstaats zur EWG-Bauartzulassung und zur EWG-Ersteichung in Anspruch nehmen. Die praktischen Schwierigkeiten und die zusätzlichen Kosten, die sich daraus ergäben, stellten eine Handelsbeschränkung dar, die die Richtlinien beseitigen wollten.

Die Auffassung der Kommission werde sowohl durch die Vorschriften der Richtlinie 76/891 als auch die Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 bestätigt.

Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 76/891 sehe ganz allgemein vor, daß die durch die Richtlinie erfaßten Elektrizitätszähler der EWG-Bauartzulassung unterlägen und eine EWG-Ersteichung erforderlich sei. Die durch die Beitrittsakte von 1972 Anhang I Abschnitt X geänderten Anhänge I und II der Rahmenrichtlinie 71/316, die die Symbole der EWG-Stempel und -Zeichen vorschrieben, bestimmten in Nr. 12, daß das Zeichen

der EWG-Zulassung und der Stempel der EWG-Eichung in der oberen Hälfte das Kennzeichen des Staates trügen, nämlich DK für Dänemark.

Aus dieser Vorschrift ergebe sich, daß die dänische Regierung verpflichtet sei, Vorschriften zu erlassen, die es den dänischen Behörden ermöglichten, die genannten Zeichen und Stempel anzubringen.

Die in das Protokoll der Tagung des Rates aufgenommene Erklärung des Rates und der Kommission, auf die die dänische Regierung Bezug genommen habe, beziehe sich nur auf die Frage, ob die Richtlinie bewirke, daß alle durch den Richtlinienvorschlag erfaßten Elektrizitätszähler als Voraussetzung für das Inverkehrbringen die EWG-Bauartzulassung erhalten haben und der EWG-Ersteichung unterzogen worden sein müßten.

Die Kommission stimmt mit der dänischen Regierung darin überein, daß die Rahmenrichtlinie 71/316 ausschlaggebend für die Auslegung der Einzelrichtlinie 76/891 sei. Sie ist jedoch der Auffassung, daß die Auslegung — insbesondere der Artikel 2 Absatz 2 und des Artikels 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie — durch die dänische Regierung zu eng sei. Diese Artikel bestimmten: „Die Mitgliedstaaten erteilen, sofern sie über die erforderliche technische Ausstattung verfügen, auf Antrag des Herstellers oder seines Beauftragten die EWG-Bauartzulassung ..." bzw. ... nehmen ... die EWG-Ersteichung ... vor."

Die Formulierung „sofern sie ... verfügen", die neben die Vorschriften der Anhänge I und II der Rahmenrichtlinie zu stellen sei, habe einen sehr weiten Sinn und umfasse nicht nur die Möglichkeit, die erforderlichen Prüfungen durch die Dienststellen der Mitgliedstaaten vornehmen zu lassen, sondern auch andere Möglichkeiten, die nicht erforderten, daß der Mitgliedstaat selbst die erforderliche Ausstattung habe. Die Vorschriften der Richtlinie verpflichteten die Mitgliedstaaten nicht, selbst Prüfeinrichtungen zu schaffen; die dänischen Behörden könnten Versuche anerkennen, die entweder in Dänemark oder in anderen Mitgliedstaaten durchgeführt worden seien, oder vorschreiben, daß der Antragsteller selbst die für die Versuche notwendigen sachlichen und persönlichen Mittel zur Verfügung stelle, z. B. am Herstellungsort.

Die in Frage stehenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen bezögen sich auf die Händler, die entweder in Dänemark hergestellte oder aus anderen Ländern unter Einschluß von Drittländern nach Dänemark eingeführte Elektrizitätszähler in andere Mitgliedstaaten ausführen wollten. Die Richtlinien, um die es gehe, beträfen infolgedessen sowohl die vorhandenen Hersteller als auch potentielle neue Hersteller. Die Argumente der dänischen Regierung, daß der einzige dänische Hersteller von Elektrizitätszählern kein Interesse an der EWG-Bauartzulassung und der EWG-Ersteichung seiner Erzeugnisse zeige und daß der Handel mit Dänemark, wo Elektrizitätszähler ausländischer Herkunft etwa 40 % des gesamten Bedarfs in Dänemark deckten, zufriedenstellend ablaufe, könnten nicht als Rechtfertigung für die mangelnde Durchführung der Vorschriften der Richtlinie 76/891 des Rates anerkannt werden.

Nach Auffassung der *dänischen Regierung* ergibt sich eindeutig aus Artikel 2 Absatz 2 und aus Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 71/316, daß die Mitgliedstaaten nur insoweit verpflichtet seien, die EWG-Bauartzulassung zu erteilen und die EWG-Ersteichung vorzunehmen, als sie über die dazu erforderliche technische Ausstattung verfügten.

Die Kommission versuche, sich der genauen Bedeutung dieser Vorschriften zu entziehen, indem sie in ihrer Klageschrift behaupte, es genüge zur Erfüllung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen, wenn die Staaten für ihre nationalen Behörden die Möglichkeit schüfen, auf die Prüfeinrichtungen von privaten, unter Umständen in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Laboratorien zurückzugreifen. Wenn diese Auslegung zutreffend wäre, würde das Bestehen eines einzigen geeigneten Zentrums für die Durchführung der beiden fraglichen Richtlinien in allen Mitgliedstaaten genügen.

Es stehe außer Zweifel, daß die genannten Vorschriften in ihrem normalen Sinn zu verstehen seien, daß nämlich die Behörden selbst wirklich die für die technische Prüfung erforderlichen Geräte besitzen müßten. Daraus lasse sich im Umkehrschluß herleiten, daß die Mitgliedstaaten, die nicht über eine derartige Infrastruktur verfügten, nicht verpflichtet seien, die EWG-Bauartzulassung zu erteilen und die EWG-Ersteichung vorzunehmen.

Die von der Kommission vertretene Auslegung der Vorschriften beruhe auf unsicheren Grundlagen.

Dies gelte insbesondere für Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 76/891, der lediglich besage, daß Elektrizitätszähler, wenn sie mit den EWG-Zeichen und -Stempeln versehen sein sollten, Gegenstand der durch die Richtlinien vorgeschriebenen Prüfungen sein müßten. Im übrigen habe der Umstand, daß das Kennzeichen für Dänemark durch den Anhang I Abschnitt X Nr. 12 der Beitrittsakte von 1972 vorgeschrieben worden sei, keinerlei Auswirkungen auf den Inhalt der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, der eindeutig in Artikel 2 Absatz 2 und in Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 71/316 festgelegt sei. Dieses Kennzeichen sei in der Rahmenrichtlinie für den Fall zugelassen, daß Dänemark sich dazu entschließe, eine EWG-Bauartzulassung und eine EWG-Ersteichung für die betroffenen Erzeugnisse einzuführen.

Es gebe keinen Anhaltspunkt, der die Auffassung der Kommission stützen könne, daß die Verpflichtung, die Mittel zu schaffen, damit der einzelne in den Genuß der EWG-Bauartzulassung und der EWG-Ersteichung gelange, zum Zweck der Richtlinie gehöre.

Ziel der Richtlinie sei es, die technischen Schranken zu beseitigen, die dem Vertrieb der in der Richtlinie bezeichneten Elektrizitätszähler innerhalb der Gemeinschaft im Wege stünden. Die Kommission habe aber festgestellt, daß derartige Schranken in Dänemark niemals bestanden hätten. Man könne nicht davon ausgehen, daß die Pflicht, aktiv zur Förderung der Ausfuhren von dänischen Elektrizitätszählern in andere Mitgliedstaaten beizutragen, zum Zweck der Richtlinie gehöre.

Abgesehen von der rechtlichen Bedeutung der Erklärung der Kommission und des Rates, die dem Protokoll der Tagung des Rates anläßlich des Erlasses der Richtlinie 76/891 als Anlage beigefügt worden sei, habe sich die Kommission im Laufe des vorliegenden Verfahrens von einer Rechtsauffassung entfernt, die sie zum Ausdruck gebracht habe und deren entscheidende Bedeutung für die dänische Regierung sie gekannt habe. Diese Feststellung könne nur negative Auswirkungen auf die zukünftigen Harmonisierungsarbeiten innerhalb des Rates haben.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes

H. P. Hartvig als Bevollmächtigten, und die Regierung des Königreichs Dänemark, vertreten durch Herrn L. Mikaelsen als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 12. Oktober 1982 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. November 1982 vorgetragen.

In der Sitzung vom 12. Oktober 1982 war der Gerichtshof aus dem Präsidenten J. Mertens de Wilmars, den Kammerpräsidenten U. Everling und A. Chloros sowie den Richtern P. Pescatore, O. Due, K. Bahlmann und Y. Galmot zusammengesetzt.

Nach Artikel 27 § 2 der Verfahrensordnung nehmen an der Beratung nur die Richter teil, die bei der mündlichen Verhandlung zugegen waren. Wegen des Todes des Richters Chloros hat der Gerichtshof durch Beschluß vom 16. November 1982 die mündliche Verhandlung vor dem Gerichtshof in seiner neuen Zusammensetzung wiedereröffnet.

Die Kommission und die dänische Regierung haben mit Fernschreiben vom 1. Dezember 1982 bzw. Schreiben vom 2. Dezember 1982 darauf verzichtet, in der für den 9. Dezember 1982 vorgesehenen Sitzung zu erscheinen, und ihr Vorbringen in der mündlichen Verhandlung vom 12. Oktober 1982 bekräftigt.

In der Sitzung vom 9. Dezember 1982 hat der Generalanwalt die Schlußanträge, die er in der Sitzung vom 10. November 1982 vorgetragen hatte, bestätigt.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 13. Juli 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich Dänemark gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 76/891 des Rates vom 4. November 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Elektrizitätszähler (ABl. L 336, S. 30) nachzukommen.

2. Die Richtlinie 76/891 stellt eine der Richtlinien zur Durchführung der Richtlinie 71/316 des Rates vom 26. Juli 1971 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend gemeinsame Vorschriften über Meßgeräte sowie über Meß- und Prüfverfahren (ABl. L 202, S. 1) dar. Diese Richtlinie 71/316, die den Charakter einer Rahmenrichtlinie hat, ist mit dem Ziel erlassen worden, die technischen Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handel mit Meßgeräten und die Gefahr von ungleichen Wettbewerbsbedingungen zu beseitigen; sie sieht vor, daß eine Einzelrichtlinie für jede Kategorie von Meßgeräten die meßtechnischen Eigenschaften und die technischen Vorschriften über Ausführung und Arbeitsweise festlegt.

3 Nach Artikel 4 der Richtlinie 76/891, die sich auf Elektrizitätszähler bezieht, hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Kraft zu setzen, um der Richtlinie binnen 18 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen; diese Frist lief im vorliegenden Fall am 9. Mai 1978 ab.

4 Die dänische Regierung beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise, als unbegründet abzuweisen.

Zur Zulässigkeit

5 Die dänische Regierung macht die Unzulässigkeit der Klage mit der Begründung geltend, erstens habe die Kommission unter Verstoß gegen Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben, ohne der dänischen Regierung zuvor Gelegenheit zu geben, sich zu einer klar umrissenen Verpflichtung zu äußern, und zweitens habe sie die Klageschrift inhaltlich anders als die mit Gründen versehene Stellungnahme abgefaßt.

6 Die dänische Regierung macht in erster Linie geltend, das Mahnschreiben sei zu ungenau formuliert gewesen, um eine Mitteilung über die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens im Sinne des Artikels 169 EWG-Vertrag darzustellen.

7 Es ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag eine Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung beim Gerichtshof nur erheben kann, wenn sie dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat.

8 Aus dem Zweck der vorprozessualen Phase des Vertragsverletzungsverfahrens ergibt sich, daß das Mahnschreiben das Ziel hat, den Gegenstand des Rechtsstreits einzugrenzen und dem Mitgliedstaat, der zur Äußerung aufgefordert wird, die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand zu geben.

9 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Februar 1970 (Rechtssache 31/69, Kommission/Italien, Slg. S. 25) festgestellt hat, ist die Gelegenheit zur Äußerung für den betroffenen Mitgliedstaat — selbst wenn er glaubt, von ihr keinen Gebrauch machen zu sollen — eine vom Vertrag gewollte

wesentliche Garantie und die Beachtung dieser Garantie eine Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auf Feststellung einer Pflichtverletzung eines Mitgliedstaats.

10 Aus den Akten ergibt sich, daß die Kommission sich in ihrem Mahnschreiben vom 23. Mai 1979 darauf beschränkt hat festzustellen, daß ihrer Ansicht nach die dänische Regierung die zur Umsetzung der Richtlinie 76/891 in das nationale Recht erforderlichen Vorschriften nicht in Kraft gesetzt habe, aber davon abgesehen hat, die Verpflichtungen genauer zu bezeichnen, die ihrer Auffassung nach diesem Staat aufgrund der Richtlinie oblagen und die angeblich nicht beachtet worden waren.

11 Im vorliegenden Fall hat dieser Umstand jedoch der dänischen Regierung nicht die Möglichkeit genommen, sich in zweckdienlicher Weise zu äußern. Die Kommission hatte nämlich am 7. Juni 1978 in einem Schreiben an die dänische Regierung die genauen Gründe dargelegt, die sie zur Überzeugung gebracht hatten, daß das Königreich Dänemark eine der ihm durch die Richtlinie 76/891 auferlegten Verpflichtungen verletzt hatte, und die dänische Regierung hat sich am 22. August 1979 unter Bezugnahme auf die von der Kommission in diesem Schreiben vom 7. Juni 1978 zum Ausdruck gebrachten Auffassung geäußert.

12 Dieses Verteidigungsvorbringen ist daher zurückzuweisen.

13 Die dänische Regierung macht zweitens geltend, die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klageschrift stimmten nicht überein.

14 Es ist darauf hinzuweisen, daß der Gegenstand einer nach Artikel 169 eingereichten Klage durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission festgelegt wird und daß die beiden Akte daher auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein müssen.

15 Aus den Akten geht hervor, daß diesem Erfordernis genüge getan ist. Der Inhalt der Klageschrift entspricht nämlich dem der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 6. Oktober 1980. In den beiden Schriftstücken weist die Kommission auf den Standpunkt der dänischen Behörden hin und grenzt dann in ähnlichen und hinreichend genauen Formulierungen die angebliche

Vertragsverletzung und die Gründe ein, aus denen das Königreich Dänemark ihrer Auffassung nach die ihm nach dem EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen verletzt hat.

16 Zwar hat die Kommission sich in der Klageschrift erstmals auf die Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 berufen, sie hat aber nur in dieser Weise auf ein Verteidigungsvorbringen der dänischen Regierung, mit dem diese auf die mit Gründen versehene Stellungnahme geantwortet hatte, erwidert und damit weder die Umschreibung noch die Begründung der angeblichen Pflichtverletzung geändert.

17 Demnach ist auch das zweite Verteidigungsvorbringen der dänischen Regierung zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

18 In dem Rechtsstreit geht es um den Inhalt und den Umfang der Verpflichtungen, die sich aus den Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 in Verbindung mit den Vorschriften der Richtlinie 76/891 über Elektrizitätszähler ergeben.

19 Nach Auffassung der Kommission ergibt sich aus diesen Vorschriften, daß die Mitgliedstaaten, ohne verpflichtet zu sein, Prüfeinrichtungen zu schaffen, dennoch gehalten sind, die Möglichkeit zu schaffen, auf Antrag von Herstellern oder Importeuren die EWG-Zeichen und -Stempel zu erteilen. Diese Verpflichtung entspreche dem Ziel der Richtlinien, die erlassen worden seien, um technische Handelshemmnisse zu beseitigen, und es ermöglichen sollten, daß mit EGW-Zeichen und -Stempeln versehene Elektrizitätszähler in der gesamten Gemeinschaft frei in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden könnten.

20 Um seine Verpflichtungen zu erfüllen, könne Dänemark entweder nach den Anhängen I und II der Rahmenrichtlinie in seinem Hoheitsgebiet oder in anderen Mitgliedstaaten durchgeführte Versuche anerkennen oder verlangen, daß der Antragsteller ihm die für die Versuche erforderlichen sachlichen und persönlichen Mittel zur Verfügung stelle. Daß diese Verpflichtung Dänemarks bestehe, werde durch die Beitrittsakte von 1972 Anhang I Abschnitt X bestätigt, wo in Nr. 12 Dänemark das Kennzeichen DK zugeteilt werde, das

den vom diesem Staat erteilten Zeichen der EWG-Zulassung und Stempeln der EWG-Ersteichung hinzuzufügen sei.

21 Nach Meinung der dänischen Regierung ergibt sich eindeutig aus den Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 in Verbindung mit den Vorschriften der Richtlinie 76/891, daß diese keine besonderen Durchführungsmaßnahmen in Dänemark vorschrieben, da dieses Land über keine Ausstattung zur Durchführung von Kontrollen der Bauartzulassung und der Ersteichung verfüge. Man könne nicht davon ausgehen, daß zur Zielsetzung einer Richtlinie zur Beseitigung von technischen Handelshemmnissen für Elektrizitätszähler das Vorliegen einer Verpflichtung gehöre, einen Verwaltungsapparat zu schaffen, der es ermögliche, auf Antrag die EWG-Zeichen und -Stempel zu erteilen und das Funktionieren eines Systems der gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen sicherzustellen, während es keine entsprechende Prüfung auf nationaler Ebene gebe.

22 Die Vorschriften der Anhänge I und II der Rahmenrichtlinie 71/316, verglichen mit Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 dieser Richtlinie, seien folglich allein für den Fall erlassen worden, daß Dänemark sich dazu entschließe, in seinem Land ein System von Meß- und Prüfverfahren für Meßgeräte zu schaffen.

23 Zur Entscheidung dieses Rechtsstreits hat der Gerichtshof die Vorschriften der Rahmenrichtlinie 71/316 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend gemeinsame Vorschriften über Meßgeräte sowie über Meß- und Prüfverfahren in Verbindung mit den Vorschriften der Einzelrichtlinie 76/891 über Elektrizitätszähler zu prüfen.

24 Nach dem Wortlaut der Artikel 2 Absatz 2 und 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie 71/316 sind die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, auf Antrag des Herstellers oder seines Beauftragten für die vorgelegten Geräte die EWG-Bauartzulassung zu erteilen oder die EWG-Ersteichung vorzunehmen, „sofern sie über die erforderliche technische Ausstattung verfügen". Es ist festzustellen, daß keine Vorschrift der Rahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten, denen die technische Ausstattung fehlt, verpflichtet, sich innerhalb einer bestimmten Frist diese Ausstattung zu verschaffen, die Voraussetzung dafür ist, daß sie die EWG-Stempel und -Zeichen erteilen.

25 Man kann nicht, wie es die Kommission möchte, die Ansicht vertreten, daß die Anhänge I und II der Rahmenrichtlinie bezweckten und bewirken könnten, den Umfang der den Mitgliedstaaten durch die oben genannten Artikel 2 und 8 auferlegten Verpflichtungen zu ändern. Die Bestimmungen dieser Anhänge beschränken sich darauf, die praktischen Durchführungsmodalitäten für die EWG-Bauartzulassung und die EWG-Ersteichung festzulegen. Die Vorschriften, die sie enthalten, gelten daher nur für die Mitgliedstaaten, die sich die technische Ausstattung beschafft haben oder sich beschaffen werden, die es ermöglicht, daß sie die EWG-Stempel und -Zeichen erteilen.

26 Es ist daher festzustellen, daß die Rahmenrichtlinie 71/316 als solche für die Mitgliedstaaten nur eine bedingte Verpflichtung zur Erteilung der EWG-Stempel und -Zeichen begründet, die davon abhängig ist, daß jeder Staat über die dazu erforderliche technische Ausstattung verfügt.

27 Allerdings kann nach Artikel 1 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie 71/316 in Einzelrichtlinien festgelegt werden, daß die Gerätearten, die Gegenstand dieser Richtlinie sind, „in allen Mitgliedstaaten der EWG-Bauartzulassungen und der EWG-Ersteichung oder einer dieser Maßnahmen unterliegen". Diese Vorschriften eröffnen also die Möglichkeit, daß eine für eine Geräteart geltende Einzelrichtlinie für diese Geräteart die bedingte Verpflichtung zur Erteilung der EWG-Stempel und -Zeichen ohne jeden Unterschied in eine unbedingte Verpflichtung für jeden Mitgliedstaat umwandelt. Es ist demnach zu prüfen, ob die Einzelrichtlinie 76/891 über Elektrizitätszähler in dieser Weise den Umfang der den Mitgliedstaaten durch die Rahmenrichtlinie auferlegten Verpflichtungen für diese Geräteart ändern wollte.

28 Artikel 2 der Richtlinie 76/891 bestimmt: „Elektrizitätszähler, die EWG-Stempel und -Zeichen erhalten können, sind im Anhang beschrieben. Sie unterliegen der EWG-Bauartzulassung; eine EWG-Ersteichung ist erforderlich." Es ist davon auszugehen, daß diese sehr allgemeine Vorschrift nur das Ziel hat, die Elektrizitätszähler in das durch die Rahmenrichtlinie geschaffene System der Bauartzulassung und der Ersteichung einzubeziehen. Es läßt sich nämlich nicht behaupten, daß die durch diese Rahmenrichtlinie festgelegte bedingte Verpflichtung in eine unbedingte Verpflichtung umgewandelt worden wäre, da weder die Begründung der Richtlinie 76/891 noch der Inhalt der Akten oder der mündlichen Verhandlung erkennen lassen, daß es besondere Gründe dafür gibt, die den Mitgliedstaaten durch die Rahmenrichtlinie auferlegten Verpflichtungen in bezug auf die Erteilung der EWG-Zeichen und -Stempel für Elektrizitätszähler zu verschärfen.

Der Auffassung der Kommission, das mit der Richtlinie verfolgte Ziel könne nur unter der Voraussetzung erreicht werden, daß alle Mitgliedstaaten verpflichtet seien, auf Antrag die EWG-Zeichen und -Stempel zu erteilen, kann nicht gefolgt werden.

30 Nach Artikel 3 der Richtlinie 76/891 sind alle Mitgliedstaaten ohne Ausnahme vor allem dazu verpflichtet, „den Vertrieb und die Inbetriebnahme von Elektrizitätszählern, die mit dem Zeichen der EWG-Bauartzulassung und dem Stempel der EWG-Ersteichung versehen sind, nicht ab[zu]lehnen, [zu] verbieten oder [zu] beschränken". Auf alle nationalen Rechtsvorschriften oder Regelungen, die im Widerspruch zu dieser Vorschrift stehen, müssen die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen angewandt werden. Was die Schaffung von nationalen Einrichtungen zur Erteilung der EWG-Stempel und -Zeichen angeht, ergibt sich aus dem System der in Frage stehenden Richtlinie, daß diese es in einem ersten Stadium bei einem Modus der „Teilharmonisierung" belassen wollten, bei dem die Staaten, die nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen, davon befreit sind, selbst die EWG-Stempel und -Zeichen zu erteilen. Es ist Sache jedes Mitgliedstaats, der sich in dieser Lage befindet, insbesondere unter Berücksichtigung des Interesses der in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer zu beurteilen, ob er sich diese Ausstattung beschaffen und sich damit den in den Artikeln 2 und 8 der Richtlinie 71/316 niedergelegten Verpflichtungen unterwerfen soll.

31 Die Kommission bestreitet nicht, daß das Königreich Dänemark — da es keine dänischen Rechtsvorschriften für Elektrizitätszähler gibt — keine Maßnahmen zu ergreifen hat, um Artikel 3 der Richtlinie 76/891 einzuhalten, und daß der freie Zugang zum dänischen Markt für Elektrizitätszähler aus anderen Mitgliedstaaten mit oder ohne EWG-Stempel und -Zeichen sichergestellt ist. Sie bestreitet auch nicht, daß das Königreich Dänemark nicht über die für die Erteilung der EWG-Bauartzulassung und die EWG-Ersteichung von Elektrizitätszählern erforderliche technische Ausstattung verfügt. Aus dem Vorstehenden folgt demnach, daß die Vorschriften der Richtlinie 71/316 in Verbindung mit den Vorschriften der Richtlinie 76/891 keine Verpflichtung des Königreichs Dänemark begründen, die Einrichtungen zu schaffen, die erforderlich sind, um auf Antrag von Herstellern oder betroffenen Händlern EWG-Stempel und -Zeichen für Elektrizitätszähler zu erteilen.

32 Das Königreich Dänemark hat folglich seine Verpflichtungen aus den oben genannten Richtlinien nicht verletzt.

33 Die Klage der Kommission ist daher abzuweisen.

Kosten

34 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin wird zur Tragung der Kosten verurteilt.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars