SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA
vom 27. Mai 1997 *

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission die Feststellung einer Vertragsverletzung durch das Königreich Spanien, die sich aus der fehlenden Umsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie 84/466/Euratom des Rates [1] (im folgenden: Richtlinie) in die nationale Rechtsordnung ergeben soll. Die spanische Regierung beantragt die Abweisung der Klage und führt aus, sie habe die Richtlinie ihrem rechtlichen Inhalt nach ordnungsgemäß in ihre Rechtsordnung umgesetzt.

Rechtlicher Rahmen

2. Die Richtlinie, deren Umsetzung umstritten ist, bezweckt, auch wenn sie die nützlichen Auswirkungen der ionisierenden Strahlungen auf Diagnose und Therapie anerkennt, deren Verwendung weitestmöglich zu beschränken. Mit den dazu erlassenen Bestimmungen soll die „unnötige Vermehrung der Anlagen" vermieden sowie dafür „gesorgt werden, daß deren Anwender über die erforderlichen Fachkenntnisse und Erfahrungen verfügen, damit unangemessene Anwendungen vermieden werden" [2].

Im vorliegenden Fall wird insbesondere die fehlende Umsetzung der Artikel 3, 4 und 5 der Richtlinie beanstandet. Die erste dieser Bestimmungen sieht folgendes vor: „Die zuständigen Behörden erstellen eine Bestandsaufnahme der gesamten Einrichtungen für die medizinische und zahnmedizinische Radiologie sowie der nuklearmedizinischen Anlagen und legen Kriterien für die Zulässigkeit der radiologischen und nuklearmedizinischen Anlagen fest. Alle im Betrieb befindlichen Anlagen sind einer strengen Überwachung hinsichtlich des Strahlenschutzes und der Qualität der Geräte zu unterstellen. Die zuständigen Behörden treffen die erforderlichen Maßnahmen, um Unzulänglichkeiten und Mängel von Anlagen, die der Überwachung unterliegen, zu beheben. Sie sorgen so bald wie möglich dafür, daß alle Anlagen, die den in Absatz 1 genannten Kriterien nicht mehr entsprechen, stillgelegt oder ersetzt werden. Direkte Röntgendurchleuchtungen ohne Helligkeitsverstärkung werden auf Ausnahmefälle beschränkt."

Artikel 4 hat folgenden Wortlaut: „Die Mitgliedstaaten treffen die von ihnen für notwendig erachteten Maßnahmen, um eine unnötige Zunahme der Anlagen für Strahlentherapie, Röntgendiagnostik und Nuklearmedizin zu verhindern."

Artikel 5 bestimmt schließlich: „Den Großanlagen für Strahlentherapie und Nuklear-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Richtlinie 84/466/Euratom des Rates vom 3. September 1984 zur Festlegung der grundlegenden Maßnahmen für den Strahlenschutz bei ärztlichen Untersuchungen und Behandlungen (ABl. L 265, S. 1).

2 — Vgl. siebte Begründungserwägung.

medizin wird ein qualifizierter Fachmann für Strahlenphysik zugeordnet."

Begründetheit

Zu Artikel 3 der Richtlinie

3. Die Kommission hat im Laufe des Verfahrens die Klage insoweit zurückgenommen, als sie die in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur Überwachung der Anlagen für Röntgendiagnostik betraf. Obwohl die Gründe für diese Teilrücknahme in den Schriftsätzen nicht erläutert werden, muß der Gerichtshof diese Entscheidung zur Kenntnis nehmen und seine Prüfung auf die übrigen Gesichtspunkte der angeblichen Vertragsverletzung beschränken.

Zum Vorbringen der Kommission in bezug auf die fehlende Erfüllung der übrigen in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen macht die spanische Regierung geltend, daß diese Bestimmung durch Erlaß des Real Decreto Nr. 2071 vom 22. Dezember 1995, das die Qualitätskriterien im Bereich der Röntgendiagnostik festlege, in angemessener Weise umgesetzt worden sei. Dieses im *Boletín Oficial del Estado* vom 23. Januar 1996 veröffentlichte Decreto wurde der Kommission am 26. Februar 1996 mitgeteilt.

Dem Argument des Beklagten kann jedoch nicht gefolgt werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes, auf die die Kommission zu Recht hinweist, ist „das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen ..., in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt wurde, befand, und [können] später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden" [3]. Im vorliegenden Fall lief die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingeräumte Frist am 10. September 1993 ab, während das Real Decreto Nr. 2071 der Kommission erst am 26. Februar 1996 mitgeteilt wurde. Folglich wäre, auch wenn man annehmen würde, daß dieses Real Decreto eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie darstellt, was von der Klägerin bestritten wird, die Umsetzung jedenfalls verspätet. Daher ist unter diesem Gesichtspunkt die von der Kommission erhobene Vertragsverletzungsklage begründet.

Zu Artikel 4 der Richtlinie

4. Die beklagte Regierung wendet sich ferner gegen die Einschätzung der Kommission in bezug auf die fehlende Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie. Nach ihrer Auffassung wurde der Zweck der Vorschrift, nämlich eine unnötige Zunahme der Anlagen für Strahlentherapie, Röntgendiagnostik und Nuklearmedizin zu verhindern, durch Erlaß folgender Maßnahmen in angemessener Weise erfüllt: Erstellung einer nationalen Bestandsaufnahme der vorhandenen Anlagen; Ausarbeitung von Kriterien zur systematischen Verteilung der Mittel; Anleitung

3 — Urteil vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-133/94 (Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-2323, Randnr. 17).

für die klinische Praxis sowie eine Reihe von Vorschriften, die die Autonomen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Zulassung, der Errichtung und der Umgestaltung von Krankenhäusern erlassen hätten.

Jedoch ist auch dieses Verteidigungsvorbringen zurückzuweisen. Vor allem ist zwar die Erstellung eines nationalen Bestandsverzeichnisses ein wichtiger Faktor bei der Planung in dem betreffenden Bereich, da sie einen vollständigen Überblick über die bestehenden Anlagen ermöglicht. Ich sehe aber nicht, wie diese Maßnahme als solche für geeignet gehalten werden kann, eine „unnötige Zunahme der [vorhandenen] Anlagen" zu verhindern, wie es Artikel 4 der Richtlinie verlangt. Da spezifische Maßnahmen zur Beschränkung der Zahl von Anlagen sowie zu ihrer Lokalisierung fehlen, hat die bloße Erfassung dieser Anlagen rein deskriptive Bedeutung.

Zu den Kriterien für die Verteilung der Mittel genügt die Feststellung, daß, wie die spanische Regierung in ihren Schriftsätzen eingeräumt hat, sie lediglich die Anlagen für Strahlentherapie betreffen, nicht aber die für Röntgendiagnostik und Nuklearmedizin, die jedoch in Artikel 4 der Richtlinie genannt sind. Auch wenn man annimmt, daß die Politik der Verteilung der Finanzmittel eine Maßnahme darstellt, die geeignet ist, die „unnötige Zunahme der Anlagen" zu verhindern, bleibt doch die Tatsache, daß diese Politik nicht sämtliche Anlagen erfaßt; somit handelt es sich nur um eine teilweise Umsetzung. Das gleiche läßt sich von den Anleitungen für die klinische Praxis sagen, die nicht für die Radiologie und die Nuklearmedizin gelten.

Der Hinweis auf die Rechtsvorschriften der Autonomen Gemeinschaften ist ebenfalls nicht stichhaltig. Es handelt sich nämlich um Regelungen über die Erlangung behördlicher Genehmigungen für den Bau und den Betrieb von Krankenhäusern, die jedoch keine Bestimmung über die Planung und Beschränkung der in Artikel 4 der Richtlinie genannten Anlagen enthalten. Außerdem betreffen diese Regelungen nur vier der siebzehn lokalen Gemeinschaften, während zur Lage in den übrigen Gebietskörperschaften nichts gesagt wird.

Nicht mehr Beachtung verdient schließlich das Argument der spanischen Regierung, Artikel 4 der Richtlinie belasse den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Maßnahmen, die sie für notwendig hielten, um die Erfüllung des Normzwecks zu gewährleisten, ein weites Ermessen. Nach ihrer Ansicht kann daher die Entscheidung, diese Bestimmung anhand der oben genannten Maßnahmen umzusetzen, nicht beanstandet werden. Diese These ist jedoch nicht überzeugend. Ich bestreite nicht, daß Artikel 4 den Mitgliedstaaten bei der Wahl der Maßnahmen, die sie zu treffen haben, einen Ermessensspielraum beläßt. Doch bleibt die Tatsache, daß solche Maßnahmen zu treffen sind und daß sie geeignet sein müssen, die Erreichung des mit der Norm angestrebten Zweckes zu gewährleisten; das aber ist im vorliegenden Fall nicht oder nur teilweise geschehen. Ich bin daher der Meinung, daß der Klage der Kommission in diesem Punkt stattzugeben ist.

Zu Artikel 5 der Richtlinie

5. Der Beklagte bestreitet die fehlende Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie unter Hinweis darauf, daß seit 1995 die Ausschreibungen für den Zugang zu Programmen der Ausbildung im Gesundheitsbereich Ausbildungsstellen in klinischer Strahlenphysik umfaßten. Außerdem sei der Entwurf eines Real Decreto ausgearbeitet worden, bei dem sich das Verfahren zur Annahme in einem fortgeschrittenen Stadium befinde und wonach die Bezeichnung eines Fachmanns für klinische Strahlentherapie geschaffen und geregelt werde.

Auch dieses Verteidigungsvorbringen ist jedoch ganz unbegründet. Das zuletzt genannte Argument verdient ebenfalls keine Beachtung. Das erwähnte Real Decreto wurde noch nicht gebilligt, und es würde sich auf jeden Fall um eine verspätete Umsetzung handeln, die die Vertragsverletzung nicht beseitigt. Zum erstgenannten Argument genügt der Hinweis darauf, daß nach Artikel 5 den „Großanlagen für Strahlentherapie und Nuklearmedizin ... ein qualifizierter Fachmann für Strahlenphysik zugeordnet" werden muß. Nun lassen die Ausschreibungen für eine Spezialisierung in klinischer Strahlenphysik die Ausbildung von Fachleuten zwar zu; sie sind aber sicher keine Maßnahmen, die allgemein die Anwesenheit eines Fachmanns für Strahlentherapie und Nuklearmedizin vorschreiben, wie es dieser Artikel 5 verlangt.

Demnach scheint mir die Klage der Kommission auch unter diesem Gesichtspunkt begründet zu sein.

Ergebnis

Im Licht dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof somit vor,

1. festzustellen, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Umsetzungsverpflichtungen verstoßen hat, daß es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen sämtliche Vorschriften erlassen hat, die zur Anwendung der Artikel 3, 4 und 5 der Richtlinie 84/466/Euratom des Rates, mit Ausnahme der in Artikel 3 dieser Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung zur Überwachung der Anlagen für Röntgendiagnostik, erforderlich sind;

2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.