SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 23. Oktober 1997 *

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren betrifft die Umsetzung von vier paarweise ergangenen Richtlinien des Rates, die sich, allgemein gesagt, auf den Bereich der Tiergesundheit beziehen, in das italienische Recht. Die Kommission hat ihre Klage bezüglich einer Richtlinie zurückgenommen, während Italien die Nichtumsetzung von zwei der anderen Richtlinien nicht bestritten hat, sie aber hinsichtlich der vierten Richtlinie bestreitet.

I — Vorgerichtliches Verfahren

2. Es geht im vorliegenden Verfahren um folgende Richtlinien:

— Richtlinie 93/53/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 zur Festlegung von Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung bestimmter Fischseuchen (nachfolgend: Richtlinie 93/53) [1];

— Richtlinie 93/54/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 zur Änderung der Richtlinie 91/67/EWG betreffend die tierseuchenrechtlichen Vorschriften für die Vermarktung von Tieren und anderen Erzeugnissen der Aquakultur (nachfolgend: Richtlinie 93/54) [2];

— Richtlinie 93/113/EG des Rates vom 14. Dezember 1993 über die Verwendung und Vermarktung von Enzymen, Mikroorganismen und deren Zubereitungen in der Tierernährung (nachfolgend: Richtlinie 93/113) [3];

— Richtlinie 93/114/EG des Rates vom 14. Dezember 1993 zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung (nachfolgend: Richtlinie 93/114) [4].

3. Nach dem Erlaß eines Ministerialdekrets vom 29. Januar 1997 [5] hat die Kommission ihre Klage bezüglich der Richtlinie 93/54

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 175, S. 23.

2 — Ebenda, S. 34.

3 — ABl. L 334, S. 17.

4 — Ebenda, S. 24.

5 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* (nachfolgend: GURI) Nr. 92 vom 21. April 1997, S. 29.

zurückgenommen, die deshalb nicht weiter Gegenstand dieser Schlußanträge sein wird.

4. Artikel 20 Absatz 1 der Richtlinie 93/53 hat folgenden Inhalt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie vor dem 1. Juli 1994 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

Die für die Richtlinie 93/113 in Artikel 8 festgelegten Umsetzungsfristen liefen am 1. Januar 1995 in bezug auf Artikel 7 (betreffend die Festlegung von Etikettierungserfordernissen) und am 1. Oktober 1994 in bezug auf die übrigen Bestimmungen ab. Artikel 2 der Richtlinie 93/114 setzte den Ablauf der Umsetzungsfrist auf den 1. Oktober 1994 fest. In allen Fällen waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, in den nationalen Bestimmungen oder bei deren amtlicher Veröffentlichung auf die Richtlinie Bezug zu nehmen.

5. Da die Kommission keine Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinien in das italienische Recht erhalten hatte, leitete sie mit Mahnschreiben vom 20. Januar 1995 die vorgerichtliche Phase des in Artikel 169 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („der Vertrag") vorgesehenen Verfahrens ein; in diesem Schreiben wurde die italienische Regierung aufgefordert, eine vollständige Übersicht über die nationalen Vorschriften vorzulegen, die aus ihrer Sicht die Umsetzung der Richtlinien sicherstellten. Mit Schreiben vom 27. Februar 1995 teilte Italien der Kommission mit, daß die Richtlinien alle in das — jährlich verabschiedete — „Gemeinschaftsgesetz" für 1994 aufgenommen und die erforderlichen Durchführungsbestimmungen im Hinblick auf die Verabschiedung dieses Gesetzes bereits ausgearbeitet worden seien. Da die Kommission von Italien dazu keine weiteren Mitteilungen erhielt, übersandte sie am 22. Januar 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie feststellte, daß Italien gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag und den Richtlinien verstoßen habe, und Italien eine weitere Frist von zwei Monaten, um der Stellungnahme nachzukommen, setzte. Mit Schreiben vom 15. März 1996 informierte Italien die Kommission, daß die Umsetzung der Richtlinien 93/53 und 93/54 unmittelbar bevorstehe und daß das Rechtsreferat der zuständigen Abteilung im Gesundheitsministerium die einheitliche Maßnahme zur Umsetzung der übrigen Richtlinien der Abteilung für die Politiken der Europäischen Union übermittelt habe.

6. Das vorliegende Verfahren wurde durch Klageerhebung beim Gerichtshof am 26. September 1996 eingeleitet. Die Kommission beruft sich auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus den Artikeln 189 und 5 des Vertrages, die in den Richtlinien gesetzten Fristen einzuhalten, und trägt vor, diese Verpflichtung sei nicht erfüllt, solange noch nicht alle Bestimmungen der maßgeblichen Richtlinien in das Recht des Mitgliedstaats umgesetzt seien. Da Italien ihr die Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinien in das

nationale Recht nicht mitgeteilt hat, ist die Kommission der Auffassung, es habe seine Verpflichtungen aus dem Vertrag und den Richtlinien nicht erfüllt. Sie beantragt deshalb, festzustellen, daß Italien dadurch gegen diese Verpflichtungen verstoßen hat, daß es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen die erforderlichen nationalen Vorschriften erlassen hat, und Italien die Kosten aufzuerlegen.

7. Italien macht zu seiner Verteidigung, nach Richtlinien gegliedert, folgendes geltend:

— Die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 93/53 würden so bald wie möglich verabschiedet. Italien hat in seinem Schriftsatz außerdem geltend gemacht, die Richtlinie sei durch eine Ministerialverordnung vom 2. September 1996, die Vorschriften über die virale hämorrhagische Septikämie und die infektiöse hämatopoetische Nekrose bei Aquakulturfischen enthalte, teilweise in italienisches Recht umgesetzt worden; dieses Vorbringen ist allerdings in der mündlichen Verhandlung fallengelassen worden. In einem Schreiben, das am 27. August 1997 beim Gerichtshof eingegangen ist, hat Italien auf das am 3. Juli 1997 ergangene Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 263 [6] hingewiesen, das nach seiner Auffassung die Umsetzung der Richtlinie 93/53 gewährleistet. Obwohl die Kommission in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt hatte, daß eine Klagerücknahme im Hinblick auf diese Richtlinie ernsthaft erwogen werde, hatte sie bei Abfassung dieser Schlußanträge noch keine entsprechende Entscheidung getroffen.

— Die Richtlinie 93/113 sei als in Italien vollständig umgesetzt anzusehen. Italien habe der Kommission gemäß Artikel 3 am 20. Dezember 1994 ein Verzeichnis von in der Tierernährung zugelassenen Enzymen, Mikroorganismen und deren Zubereitungen übermittelt, das später in das von der Kommission erstellte und am 11. September 1996 bekanntgemachte Gemeinschaftsverzeichnis solcher Erzeugnisse aufgenommen worden sei [7]. Italien habe in der Zwischenzeit im Einklang mit Artikel 2 vorübergehend die Verwendung und die Vermarktung der Erzeugnisse zugelassen, die in dem der Kommission im Dezember 1994 übermittelten und auf deren Anordnung mit einigen Einschränkungen versehenen Verzeichnis aufgeführt seien. Das überarbeitete Verzeichnis der zugelassenen Erzeugnisse sei allen regionalen Gesundheitsämtern („assessorati regionali della Sanità") sowie den Berufsverbänden und den Standesorganisationen durch Rundschreiben des Ministeriums vom 26. Juli 1995 zur Kenntnis gebracht und mittlerweile durch das Verzeichnis der Kommission ersetzt worden. Die in Artikel 7 vorgesehenen Etikettierungspflichten seien teilweise durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 228 vom 1. März 1992 [8], mit dem verschiedene Richtlinien der Gemeinschaft über Zusatzstoffe in der Tierernährung umgesetzt worden seien, und teilweise durch die Anweisun-

6 — GURI Nr. 184 vom 8. August 1997, S. 4.

7 — ABl. C 263, S. 3.

8 — *Supplemento Ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* Nr. 66 vom 19. März 1992, S. 22.

gen, die zusammen mit demVerzeichnis der zugelassenen Erzeugnisse an die zuständigen Ämter und Einrichtungen verschickt worden seien, erfüllt worden.

— Die zur Umsetzung der Richtlinie 93/114 erforderliche Regelung werde demnächst erlassen.

II — Untersuchung der Rügen der Kommission

8. Italien hat die Rüge, es habe nicht innerhalb der gesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften in Kraft gesetzt, um der Richtlinie 93/53 nachzukommen, nicht bestritten, und die Kommission hat diese Rüge nicht zurückgenommen. Unabhängig vom Inhalt des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 263 vom 3. Juli 1997 ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß „das Vorliegen einer Vertragsverletzung ... anhand der Situation zu beurteilen [ist], in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt wurde, befand; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden" [9], es sei denn, es handelt sich um den Fall einer Klagerücknahme. Desgleichen hat Italien auch nicht versucht, die Rüge hinsichtlich der Nichtumsetzung der Richtlinie 93/114 zu bestreiten. Ich schlage deshalb vor, die Rüge der Kommission zu diesen Richtlinien durchgreifen zu lassen.

9. Hinsichtlich der Rüge der Kommission zur Richtlinie 93/113 ist die Lage etwas komplizierter, und es ist notwendig, einige der wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie kurz zu untersuchen. Nach der grundlegenden Gemeinschaftsnorm auf diesem Gebiet, die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung [10] niedergelegt ist, „[dürfen] nur die in Anhang I der Richtlinie genannten Zusatzstoffe in Futtermitteln enthalten sein ..., und zwar unter den dort genannten Voraussetzungen". Abweichend von dieser Bestimmung verlangt Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 93/113 von den Mitgliedstaaten, „vorübergehend die Verwendung und Vermarktung von Enzymen, Mikroorganismen und deren Zubereitungen in der Tierernährung zuzulassen, sofern diese nach den verfügbaren Daten keine Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit darstellen und in dem gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie erstellten Verzeichnis aufgeführt sind". Nach Artikel 3 hatten die Mitgliedstaaten der Kommission vor dem 1. November 1994 ein Verzeichnis der auf der Grundlage von Artikel 2 zugelassenen Enzyme, Mikroorganismen und Zubereitungen (im folgenden der Einfachheit halber: „Erzeugnisse") zu übermitteln, während diejenigen, die die Aufnahme eines bestimmten Erzeugnisses in das Verzeichnis beantragten, die

9 — Vgl. z. B. Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-302/95 (Kommission/Italien, Slg. 1996, I-6765, Randnr. 13).

10 — ABl. L 270, S. 1.

Dossiers, mit denen die Aufnahme gerechtfertigt wurde, der Kommission und den Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1996 übermitteln mußten [11].

10. Die Kommission war auf der Grundlage dieser Angaben verpflichtet, vor dem 31. März 1996 ein vorläufiges Verzeichnis der in den Mitgliedstaaten bis dahin zugelassenen Erzeugnisse (Artikel 4 Absatz 3) und dann vor dem 1. Januar 1997 ein endgültiges Gemeinschaftsverzeichnis der zugelassenen Erzeugnisse (Artikel 5) zu veröffentlichen. Artikel 7 führt recht detaillierte Etikettierungserfordernisse für verschiedene Kategorien von Erzeugnissen auf.

11. Wie bereits ausgeführt, veröffentlichte die Kommission erst im September 1996 das vorläufige Verzeichnis der zugelassenen Erzeugnisse. Ihr war es auch nicht möglich, den Termin des 1. Januar 1997 für die Erstellung des endgültigen Verzeichnisses einzuhalten; dies hatte zur Folge, daß die Frist durch die Richtlinie 97/40/EG des Rates vom 25. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 93/113/EG über die Verwendung und Vermarktung von Enzymen, Mikroorganismen und deren Zubereitungen in der Tierernährung [12] bis zum 1. Juli 1998 verlängert wurde.

12. Während des schriftlichen Verfahrens hat die Kommission keine konkreten Angaben dazu gemacht, welchen Teilen der Richtlinie 93/113 Italien ihrer Auffassung nach nicht nachgekommen ist, und Italien hat einen großen Teil seines Vorbringens der Darlegung gewidmet, daß es den durch Artikel 2 und 3 auferlegten wesentlichen Verpflichtungen nachgekommen sei. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission allerdings klargestellt, daß sie ihre Rüge hinsichtlich dieser Richtlinie darauf stütze, daß Italien die erforderlichen Vorschriften zur Umsetzung der Artikel 2 und 7 nicht in Kraft gesetzt habe. Nach ihrer Auffassung stellt der Erlaß und die Übermittlung des Ministerialrundschreibens vom 26. Juli 1995 mit dem für Italien geltenden Verzeichnis der zugelassenen Erzeugnisse an die zuständigen Behörden keine ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 2 dar. Ferner macht die Kommission geltend, weder das Rundschreiben noch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 228 vom 1. März 1992 stelle eine hinreichende Umsetzung der Etikettierungsanforderungen des Artikels 7 dar; Artikel 7 sehe insbesondere neue Anforderungen und Kriterien für Erzeugnisse vor, auf die sich das Dekret von 1992 nicht erstrecke. Die Kommission führt weiter aus, Italien habe ihr jedenfalls keinerlei Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt, wozu es gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie verpflichtet gewesen wäre.

13. Im Hinblick auf Artikel 2 hat Italien der Kommission vorgehalten, sie sei übermäßig formalistisch. Das der Kommission im Dezember 1994 übermittelte nationale Verzeichnis habe bis zur Erstellung des endgültigen Gemeinschaftsverzeichnisses der zugelassenen Erzeugnisse vorläufigen Charakter gehabt; außerdem sei nach der Veröffentlichung der konsolidierten nationalen Verzeichnisse durch die Kommission im September 1996 eine nationale Umsetzung nicht mehr unbedingt notwendig gewesen.

14. Aus Artikel 8 Absatz 1 ergibt sich, daß Italien die nationalen Vorschriften bis zum

11 — [Betrifft die englische Fassung der Vorschrift.]

12 — ABl. L 180, S. 21.

1. Oktober 1994 hätte erlassen müssen, um Artikel 2 nachzukommen; ausweislich der Akten hatte es dies weder vor Ablauf der von der Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist im März 1996 noch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung getan. Selbst wenn dies ein geeignetes Verteidigungsvorbringen wäre, was ich bezweifele, bin ich nicht der Auffassung, daß die Kommission „übermäßig formalistisch" ist. Das Unterlassen einer ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 2 könnte nach meiner Ansicht schwerwiegende praktische Folgen haben, z. B. für die Hersteller oder potentiellen Anwender solcher Erzeugnisse, die ein bestimmtes Erzeugnis in Italien in Verkehr bringen oder verwenden wollen und die sich lediglich auf das Rundschreiben stützen könnten, um ihr Handeln angesichts des bestehenden allgemeinen Verbotes aus Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 70/524 des Rates, der vermutlich in das italienische Recht umgesetzt worden ist, zu rechtfertigen.

15. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „können bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt sind, nicht als eine wirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Vertrag angesehen werden" [13]. Der Gerichtshof hat außerdem in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß es „für die Erfüllung des Erfordernisses der Rechtssicherheit von besonderer Bedeutung ist, daß die Rechtslage für den einzelnen hinreichend bestimmt und klar ist und ihn in die Lage versetzt, von allen seinen Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen" [14]. Nach meiner Auffassung schafft das Rundschreiben vom 26. Juli 1995, auf das sich Italien bezieht, in seinem Hoheitsgebiet keine ausreichend klare Rechtslage in bezug auf das Inverkehrbringen und die Anwendung der aufgelisteten Erzeugnisse und stellt demzufolge keine ordnungsgemäße Erfüllung seiner nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 93/113 im Hinblick auf Artikel 2 bestehenden Umsetzungsverpflichtungen dar. Ebensowenig verbessert die Veröffentlichung eines konsolidierten Verzeichnisses der in den Mitgliedstaaten zugelassenen Erzeugnisse in Teil C des *Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften*, das Mitteilungen und Bekanntmachungen vorbehalten ist, diese Lage auf nationaler Ebene oder befreit die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung zur Umsetzung von Artikel 2.

16. Italien hat die Ansicht geäußert, Artikel 7 der Richtlinie sei zum Teil durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 228 vom 1. März 1992 [15] in Verbindung mit dem Rundschreiben vom 26. Juli 1995 sozusagen im Vorgriff umgesetzt worden. Es hat in der mündlichen Verhandlung das Vorbringen der Kommission nicht bestritten, daß das Dekret von 1992 andere Enzyme betreffe und andere Anforderungen stelle als die in der Richtlinie geregelten, aber geltend gemacht, die Adressaten seien in dem Rundschreiben ausdrücklich aufgefordert worden, die Bestimmungen der Richtlinie zu beachten. Aus den Gründen, die in den vorstehenden Ausführungen zum Wert eines Verwaltungsrundschreibens als Umsetzungsinstrument dargelegt worden sind, würde ich die Argumente Italiens auch in diesem Punkt zurückweisen.

13 — Urteil vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-311/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1996, I-2433, Randnr. 7).

14 — Urteil vom 19. September 1996 in der Rechtssache C-236/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1996, I-4459, Randnr. 13).

15 — Zitiert in Fußnote 8.

III — Ergebnis

17. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/53/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 zur Festlegung von Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung bestimmter Fischseuchen, der Richtlinie 93/113/EG des Rates vom 14. Dezember 1993 über die Verwendung und Vermarktung von Enzymen, Mikroorganismen und deren Zubereitungen in der Tierernährung und der Richtlinie 93/114/EG des Rates vom 14. Dezember 1993 zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung sowie aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um diesen Richtlinien nachzukommen;

2. der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.