

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIAL FENNELLY
vom 20. März 1997 *

I — Einführung

1. In welchem Umfang ist ein Mitgliedstaat dazu verpflichtet, der Kommission gemäß Artikel 8 der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften¹ (im folgenden: Richtlinie) den Entwurf eines nationalen Gesetzes mitzuteilen, das nur wenige Bestimmungen enthält, die als „technische Vorschriften“ im Sinne der Richtlinie eingestuft werden können? Das ist die wesentliche Frage, die sich im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren stellt, gegen das der beklagte Mitgliedstaat eine Unzulässigkeitsinrede erhoben hat.

vom 17. Oktober 1991 teilte die Kommission den italienischen Behörden mit, daß ein geplantes Gesetz zur Beendigung der Verwendung von Asbest eine technische Vorschrift gemäß der Richtlinie darstelle. Das Gesetz wurde am 27. März 1992 als Gesetz Nr. 257 mit Normen für die Beendigung der Verwendung von Asbest² (im folgenden: Gesetz 257/92 oder nationales Gesetz) erlassen. Zwar wurde der Wortlaut des Gesetzesentwurfs der Kommission am 26. Februar 1992 im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über staatliche Beihilfen mitgeteilt, diese Mitteilung wurde jedoch später zurückgezogen, und es ist unstreitig, daß das Gesetz 257/92 der Kommission zu keinem Zeitpunkt gemäß der Richtlinie mitgeteilt wurde.

II — Sachverhalt und Verfahrenshintergrund

3. Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes 257/92 sind die folgenden:

a) *Gesetz Nr. 257 vom 27. März 1992*

„Artikel 1 — *Zweck*

2. Mit Fernschreiben vom 2. Juli 1991 und vom 26. Februar 1992 sowie mit Schreiben

1. Dieses Gesetz gilt für die Gewinnung, die Einfuhr, die Verarbeitung, die Verwendung, die Vermarktung, die Behandlung und die

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 109, S. 8; der zitierte Text berücksichtigt die Änderungen durch die Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22. März 1988 zur Änderung der Richtlinie 83/189/EWG (ABl. L 81, S. 75), nicht jedoch diejenigen durch die Richtlinie 94/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. März 1994 (ABl. L 100, S. 30), die erst am 1. Juli 1995 in Kraft traten.

2 — GURI, Supplemento ordinario, Nr. 87 vom 13. April 1992, S. 5.

Entsorgung im Inland sowie die Ausfuhr von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen und stellt Normen auf für die Aufgabe der Herstellung und des Vertriebs von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen, für die Beendigung der Gewinnung, der Einfuhr, der Ausfuhr und der Verwendung von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen, für die Verwirklichung von Maßnahmen zur Entgiftung und Sanierung von durch Asbestverseuchung betroffenen Gebieten, für die Suche nach Ersatzstoffen und nach Möglichkeiten zur Produktionsumstellung und für die Kontrolle über die Asbestverseuchung.

Asbest verwendet, verarbeitet oder entsorgt wird, an Orten, wo Sanierungsarbeiten durchgeführt werden, in den Räumlichkeiten der Produktionseinheiten, in denen Asbest verwendet wird, und der Unternehmen oder Einrichtungen, denen die Verarbeitung oder die Entsorgung von Asbest oder die Sanierung betroffener Gebiete gestattet ist, darf die durch Artikel 31 des Decreto legislativo Nr. 277 vom 15. August 1991 in der durch dieses Gesetz geänderten Fassung festgesetzten Grenzwerte nicht überschreiten.

2. Die Gewinnung, die Einfuhr, die Ausfuhr, die Vermarktung und die Herstellung von Asbest, Abesterzeugnissen und asbesthaltigen Erzeugnissen einschließlich derjenigen, die in den Buchstaben c und g der Tabelle im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt sind, sind unbeschadet anderer für die Beendigung der Herstellung und der Vermarktung der in dieser Tabelle aufgeführten Produkte vorgesehener Fristen mit Ablauf von 365 Tagen nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verboten.

2. Die Grenzen, die Verfahren und die Analysemethoden für die Messung der Werte einer Asbestverseuchung der Umwelt einschließlich asbesthaltiger flüssiger oder gasförmiger Ableitungen entsprechen denjenigen, die durch die Richtlinie 87/217/EWG des Rates vom 19. März 1987 festgelegt sind. Die Frist für den Erlaß des Decreto legislativo zur Umsetzung dieser Richtlinie im Sinne der Artikel 1 und 67 des Gesetzes Nr. 428 vom 29. Dezember 1990 wird bis zum 30. Juni 1992 verlängert.

...

Artikel 3 — Grenzwerte

1. Die Konzentration von Asbestfasern in der Atemluft an Arbeitsstätten, an denen

3. Etwaige Aktualisierungen oder Änderungen der Grenzwerte im Sinne der Absätze 1 und 2 werden, auch auf Vorschlag der in Artikel 4 genannten Kommission, durch Dekret des Gesundheitsministers im Einvernehmen mit dem Umweltminister und dem Minister für Industrie, Handel und Handwerk vorgenommen.

4. Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a des Decreto legislativo Nr. 277 vom 15. August 1991 wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

,a) 0,6 Fasern pro Kubikzentimeter Chryso-til'.

5. Artikel 31 Absatz 2 des Decreto legislativo Nr. 277 vom 15. August 1991 wird aufgehoben.

...

Artikel 8 — *Klassifizierung, Verpackung und Kennzeichnung*

1. Für die Klassifizierung, Verpackung und Kennzeichnung von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen gelten das Gesetz Nr. 256 vom 29. Mai 1974 in der geänderten und ergänzten Fassung sowie das Dekret Nr. 215 des Präsidenten der Republik vom 24. Mai 1988.“

4. Die übrigen Bestimmungen des Gesetzes 257/92 hat Italien in seiner Klagebeantwortung so zusammengefaßt:

— Die Artikel 4, 5 und 7 schaffen öffentliche Einrichtungen und legen deren Befugnisse fest;

— die Artikel 3 Absatz 3, 6 und 12 ermächtigen das Gesundheits- und das Industrieministerium zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen;

— Artikel 9 Absatz 1 legt Informationspflichten für Unternehmen fest, die Asbest verwenden;

— die Artikel 9 Absatz 2, 10 und 12 bestimmen die jeweiligen Aufgaben der örtlichen Gesundheitsbehörden und der Regionen bei der Entgiftung, Asbestbeseitigung und Sanierung von Gebäuden;

— Artikel 11 schreibt die Sanierung von Bergwerken und der von ihrer Betreibung betroffenen Gebiete vor;

— die Artikel 13 und 14 sehen finanzielle Unterstützung für technologische Innovation, Umstrukturierung und Umstellung der Asbestproduktion vor; und

6. Artikel 1 Nummer 5 definiert den Begriff der technischen Vorschrift folgendermaßen:

— Artikel 16 enthält Bestimmungen zur Finanzierung.

„Technische Spezifikationen einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung de jure oder de facto für die Vermarktung oder Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, ausgenommen die von den örtlichen Behörden festgelegten technischen Spezifikationen.“

b) *Die Richtlinie*

7. Artikel 8 Absätze 1 und 2 bestimmt:

5. Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie definiert den Begriff der technischen Spezifikation für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm, wobei es dann ausreicht mitzuteilen, um welche Norm es sich handelt; sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in einer kurzen Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor. Gegebenenfalls übermitteln die Mitgliedstaaten gleichzeitig den Wortlaut der hauptsächlich und unmittelbar betroffenen grundlegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, wenn deren Wortlaut für die Beurteilung der Tragweite des Entwurfs einer technischen Vorschrift herangezogen werden muß.“

„Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale eines Erzeugnisses vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, Prüfung und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung oder Beschriftung ...“

Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich von dem Entwurf; sie kann ihn auch dem in Artikel 5 genannten Ausschuss und gegebenenfalls dem für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ausschuss vorlegen.

(2) Die in Absatz 1 genannte Frist beträgt zwölf Monate, wenn die Kommission innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung gemäß Artikel 8 Absatz 1 ihre Absicht mitteilt, eine Richtlinie für den betreffenden Bereich vorzuschlagen oder zu erlassen.

(2) Die Kommission und die Mitgliedstaaten können bei dem Mitgliedstaat, der einen Entwurf einer technischen Vorschrift unterbreitet hat, Bemerkungen vorbringen, die dieser Mitgliedstaat bei der weiteren Ausarbeitung der technischen Vorschrift so weit wie möglich berücksichtigt.“

(2a) Stellt die Kommission fest, daß sich eine Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 auf einen Gegenstand erstreckt, der von einem dem Rat vorgelegten Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag erfaßt wird, so unterrichtet sie den betreffenden Mitgliedstaat von dieser Feststellung innerhalb von drei Monaten nach dieser Mitteilung.

8. Artikel 9 bestimmt im relevanten Teil:

„(1) Unbeschadet der Absätze 2 und 2a nehmen die Mitgliedstaaten den Entwurf einer technischen Vorschrift erst sechs Monate nach der Übermittlung gemäß Artikel 8 Absatz 1 an, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat binnen drei Monaten nach diesem Zeitpunkt eine ausführliche Stellungnahme abgibt, aus der hervorgeht, daß die geplante Maßnahme geändert werden sollte, um etwaige Handelshemmnisse, die sich aus der geplanten Maßnahme ergeben könnten, zu verhindern oder zu begrenzen. Der betroffene Mitgliedstaat erstattet der Kommission darüber Bericht, welche Folge er diesen ausführlichen Stellungnahmen geben will. Die Kommission gibt dazu eine Sachäußerung ab.

Die Mitgliedstaaten erlassen zwölf Monate lang ab dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission dem Rat einen Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag unterbreitet hat, dessen Vorlage vor der Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 erfolgt ist, keine technischen Vorschriften über einen von diesem Vorschlag erfaßten Gegenstand.

Die Absätze 1, 2 und 2a des vorliegenden Artikels können nicht gleichzeitig in Anspruch genommen werden.“

c) *Vorprozessuales Verfahren*

9. Mit Mahnschreiben vom 18. November 1992 teilte die Kommission dem beklagten Mitgliedstaat ihre Auffassung mit, daß das von ihr als „nationale technische Maßnahme“ bezeichnete Gesetz 257/92 in den Anwendungsbereich der Richtlinie falle und daher gemäß Artikel 8 Absatz 1 hätte mitgeteilt werden müssen. Ferner müsse das nationale Gesetz bis zum Ablauf der in Artikel 9 Absätze 1, 2 und 2a festgelegten Fristen außer Kraft gesetzt werden. Unter Berufung auf ihre Mitteilung 86/C 245/05³ fügte die Kommission hinzu, daß die „technische Vorschrift“ wegen des Verfahrensmangels keine Rechtswirkung habe und daher Dritten nicht entgegengehalten werden könne. Italien wurde aufgefordert, sich innerhalb von zwei Monaten gemäß Artikel 169 EG-Vertrag zu äußern.

10. Am 23. März 1993 benachrichtigte die Ständige Vertretung Italiens die Kommission davon, daß die frühere Mitteilung im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen zurückgezogen worden sei. In diesem Fernschreiben wird nicht auf die im Schreiben der Kommission vom 18. November 1992 dargelegten Punkte eingegangen. Am 3. November 1993 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Italien, in der es unter synonyme Verwendung der Begriffe abwechselnd heißt, daß das Gesetz 257/92 eine technische Vorschrift im Sinne der

Richtlinie *darstelle* (Nrn. 1 und 4.2) und daß es solche Vorschriften *enthalte* (Nr. 4.1). Da die Stellungnahme unbeantwortet blieb, hat die Kommission am 13. Oktober 1994 Klage erhoben auf Feststellung, daß Italien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 — hilfsweise, Artikel 9 Absatz 1 — der Richtlinie verstoßen hat, daß es das Gesetz 257/92 erlassen hat, ohne es der Kommission im Entwurfsstadium mitgeteilt zu haben.

11. Italien hat gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung eine Unzulässigkeitseinrede erhoben. Die Entscheidung hierüber hat der Gerichtshof mit Beschluß vom 11. Juli 1995 dem Endurteil vorbehalten.

III — Prüfung

a) *Artikel 8 der Richtlinie*

12. Sowohl die Zulässigkeit als auch die Begründetheit der vorliegenden Klage hängen davon ab, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission jeglichen „Entwurf einer technischen Vorschrift“ mitzuteilen, deren Erlaß sie beabsichtigen. Angesichts der jeweiligen Argumentationslinien der Parteien des Rechtsstreits ist es hilfreich, mit der Prüfung dieser Frage zu beginnen. Italien trägt vor, daß die Mitgliedstaaten nur zur Mitteilung technischer Vorschriften im Sinne der Richtlinie verpflichtet seien. In der mündlichen

3 — Diese undatierte Mitteilung wurde am 1. Oktober 1986 veröffentlicht (ABl. C 245, S. 4).

Verhandlung hat Italien die Auffassung vertreten, nur Vorschriften über die Merkmale eines Erzeugnisses könnten technische Vorschriften darstellen. Es hat sich hierfür auf das Urteil *Semeraro Casa Uno* u. a. berufen, in dem der Gerichtshof festgestellt hat: „Die in der Richtlinie vorgesehene Übermittlungspflicht gilt ... nicht für eine nationale Regelung, die nicht die Merkmale eines Erzeugnisses vorschreibt, sondern sich auf die Festlegung der Ladenöffnungszeiten beschränkt.“⁴

13. Die Kommission macht ihrerseits geltend, wenn eine allgemeine Maßnahme technische Vorschriften enthalte, müsse das „organische Ganze“ des Gesetzes mitgeteilt werden. Andernfalls wäre es schwieriger, wenn nicht unmöglich, die Tragweite der technischen Vorschriften und insbesondere die Frage zu beurteilen, ob sie Handelschranken schaffen würden.

14. Keine der Auslegungen des Artikels 8 Absatz 1, die diesen Argumenten zugrunde liegen, ist meines Erachtens richtig. Erstens umfaßt der Begriff der technischen Vorschrift mehr als nur die Merkmale des Erzeugnisses; er schließt andere Festlegungen über die Herstellung von Erzeugnissen sowie Verwaltungsvorschriften über ihre Vermarktung und Verwendung ein (Artikel 1 Nrn. 1 und 5 der Richtlinie). In seinem Urteil in der Rechtssache C-289/94 (Kommission/Italien)

hat der Gerichtshof es abgelehnt, den Begriff der technischen Vorschrift ähnlich eng auszulegen wie Italien im vorliegenden Rechtsstreit: Da die Beachtung der betreffenden zwingenden technischen Spezifikationen unmittelbare Auswirkungen auf die Vermarktung des Erzeugnisses hatte, wurden die nationalen Bestimmungen als technische Vorschriften angesehen⁵. Allgemeiner führt der Gerichtshof in seinem heute verkündeten Urteil *Bic Benelux* aus, das Ziel der Richtlinie bestehe darin, durch eine präventive Kontrolle den freien Warenverkehr zu schützen. Diese Kontrolle finde bei technischen Vorschriften Anwendung, die „den innergemeinschaftlichen Warenverkehr unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell beeinträchtigen können“⁶. Anstoß für diese Formulierung war ersichtlich der im Urteil *Dassonville* festgelegte Test für Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung⁷.

15. Wird eine nationale Bestimmung von der Definition der technischen Vorschrift gemäß Artikel 1 Nummer 5 der Richtlinie erfaßt, so ist sie mitzuteilen. Der Gerichtshof hat bereits klargestellt, daß die Mitgliedstaaten sich der Mitteilungspflicht nicht deswegen entziehen können, weil die Maßnahme dem Handel nützt: „Eine solche Verpflichtung kann nicht von der einseitigen Beurteilung der etwaigen Auswirkungen dieses Entwurfs auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten abhängen, die ein Mitgliedstaat, der den Entwurf verfaßt hat, vornimmt.“⁸

⁴ — Urteil des Gerichtshofes vom 20. Juni 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-418/93 bis C-421/93, C-460/93 bis C-462/93, C-464/93, C-9/94 bis C-11/94, C-14/94 und C-15/94, C-23/94 und C-24/94 und C-332/94 (Slg. 1996, I-2975, Randnr. 38).

⁵ — Urteil des Gerichtshofes vom 17. September 1996 (Slg. 1996, I-4405, Randnr. 32).

⁶ — Urteil des Gerichtshofes vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-13/96 (Slg. 1997, I-1753, Randnr. 19).

⁷ — Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74 (Slg. 1974, 837, Randnr. 5).

⁸ — Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 1996 in der Rechtssache C-273/94 (Kommission/Niederlande, Slg. 1996, I-31, Randnr. 15).

16. Zweitens gilt die Mitteilungspflicht gemäß dem Wortlaut des Artikels 8 Absatz 1 nicht nur für technische Vorschriften im Sinne der oben genannten Definition, sondern auch für „die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor“, und gegebenenfalls für „den Wortlaut der hauptsächlich und unmittelbar betroffenen grundlegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, wenn deren Wortlaut für die Beurteilung der Tragweite des Entwurfs einer technischen Vorschrift herangezogen werden muß“. Daraus folgt meines Erachtens nicht, daß ein Mitgliedstaat nach dieser Bestimmung zwangsläufig dazu verpflichtet ist, ein allgemeines nationales Gesetz, das sowohl technische Vorschriften als auch andere Bestimmungen enthält, insgesamt mitzuteilen. Soweit die Mitteilung einer bestimmten „nicht-technischen“ Vorschrift zur Beurteilung der Rechtswirkungen einer technischen Vorschrift notwendig ist, wird sie ausdrücklich von Artikel 8 Absatz 1 erfaßt. Hat die Beachtung „nicht-technischer“ Vorschriften jedoch keine direkten Auswirkungen auf die Herstellung, Vermarktung oder Verwendung von Erzeugnissen, kann man nicht davon ausgehen, daß der Mitgliedstaat diese Vorschriften der Kommission mitteilen muß.

17. Dieser Punkt wird durch die gesetzlichen Bestimmungen verdeutlicht, um die es im Urteil CIA Security International⁹ ging. Gemäß Artikel 4 eines belgischen Gesetzes aus dem Jahre 1990 durften nur zugelassene Sicherungsunternehmen Sicherungsdienstleistungen anbieten; gemäß Artikel 12 desselben Gesetzes durften nur

Alarmsysteme, die nach einem vom König festzulegenden Verfahren zugelassen worden waren, vermarktet werden. Der Gerichtshof entschied, daß Artikel 4 keine technische Vorschrift sei, da er sich auf die Festlegung der Voraussetzungen für die Gründung von Sicherungsunternehmen beschränke. Die Einstufung des Artikels 12 als technische Vorschrift hänge davon ab, ob er eigene Rechtswirkungen habe. Eine nationale Vorschrift, die ohne Durchführungsmaßnahmen keine Wirkungen für einzelne entfalte, falle nicht unter die Richtlinie, während eine Vorschrift, die selbst ohne solche Maßnahmen zwingend sei, von Artikel 8 der Richtlinie erfaßt werde¹⁰. Das Urteil enthält keinerlei Hinweis darauf, daß das Erfordernis der Mitteilung sich entweder auf das Gesetz als Ganzes oder auf solche Bestimmungen erstreckte, die für sich genommen keine Handelsschranken schaffen konnten.

18. Keine der Rechtssachen, die die Kommission im Zusammenhang mit ihrer These vom „organischen Ganzen“ zitiert, betraf wie der vorliegende Fall allgemeine nationale gesetzliche Maßnahmen oder stützt die weitgehende Schlußfolgerung der Kommission. Die nationalen Bestimmungen, um die es in der Rechtssache C-139/92 (Kommission/Italien)¹¹ ging, regelten die Definition und die Ermittlung der Höchstleistung, den Bau und den Einbau von Motoren für Sport-

9 — Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-194/94 (Slg. 1996, I-2201).

10 — Randnrn. 29 und 30 des Urteils in der Rechtssache C-194/94 (zitiert in Fußnote 9), in denen das Urteil des Gerichtshofes vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache C-317/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1994, I-2039, Randnr. 26) zitiert wird.

11 — Urteil des Gerichtshofes vom 2. August 1993 (Slg. 1993, I-4707).

boote, und in der Rechtssache C-317/92¹² hat der Gerichtshof ausdrücklich entschieden, daß die Verordnung des deutschen Bundesministers für Gesundheit eine „technische Spezifikation“ sei. Die vier Dekrete, um die es in der Rechtssache C-289/94 (Kommission/Italien)¹³ ging, waren in ihrer Tragweite ähnlich beschränkt.

19. Auch das Urteil *Semeraro Casa Uno*¹⁴ stützt das Vorbringen Italiens nicht. Die betreffenden nationalen Vorschriften über die Ladenöffnungszeiten fielen eindeutig unter keine Definition der technischen Vorschrift im Sinne der Richtlinie. Die Verwendung des Ausdrucks „Merkmale eines Erzeugnisses“ läßt sich eher als verkürzte Bezugnahme auf den komplexen Begriff der technischen Vorschrift verstehen denn als dessen Beschränkung auf Spezifikationen für Erzeugnisse.

b) *Zulässigkeit*

20. Italien macht geltend, die Klage der Kommission sei aus drei Gründen unzulässig: Das Mahnschreiben habe den behaupteten Verstoß gegen die Richtlinie nicht hinreichend genau bezeichnet, die mit Gründen versehene Stellungnahme habe neue Argumente enthalten und keine Klarheit über den Gegenstand des beanstandeten Verstoßes geschaffen, und in ihrer Klage habe die

Kommission den Streitgegenstand gegenüber der mit Gründen versehenen Stellungnahme geändert.

21. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „soll das Mahnschreiben ... den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem Mitgliedstaat, der zur Äußerung aufgefordert wird, die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand geben“¹⁵. Der Gerichtshof hat entschieden, daß das Mahnschreiben „nur in einer ersten knappen Zusammenfassung der Beanstandungen bestehen kann“¹⁶. Im vorliegenden Fall brachte das Mahnschreiben deutlich die Auffassung der Kommission zum Ausdruck, daß das nationale Gesetz unter die Richtlinie falle und der Kommission nicht mitgeteilt worden sei und daß sich daraus ein Verstoß gegen die Artikel 8 Absatz 1 und 9 der Richtlinie ergebe. Da außerdem bereits der Titel des betreffenden nationalen Gesetzes und sein Gegenstand darauf hinwiesen, daß möglicherweise eine Mitteilung gemäß der Richtlinie erforderlich war, und da die Kommission sich vor Versendung des Mahnschreibens dreimal informell mit den italienischen Behörden in Verbindung gesetzt hatte, bin ich der Ansicht, daß das Mahnschreiben unter den gegebenen Umständen ausreichte, um „den Staat, an den es gerichtet ist, über die wesentlichen Elemente der ihm vorgeworfenen Vertragsverletzung zu unterrichten“¹⁷.

15 — Randnr. 15 des Urteils in der Rechtssache C-289/94 (zitiert in Fußnote 5); vgl. auch das Urteil des Gerichtshofes vom 28. März 1985 in der Rechtssache 274/83 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 1077, Randnr. 19) und das Urteil des Gerichtshofes vom 15. November 1988 in der Rechtssache 229/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 6347, Randnrn. 11 und 12).

16 — Randnr. 16 des Urteils in der Rechtssache C-289/94 (Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 5).

17 — Urteil des Gerichtshofes vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 353/85 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1988, 817, Randnr. 19).

12 — Zitiert in Fußnote 10.

13 — Zitiert in Fußnote 5.

14 — Zitiert in Fußnote 4.

22. Italien beanstandet die mit Gründen versehene Stellungnahme, weil sie drei technische Vorschriften des nationalen Gesetzes nenne, die im Mahnschreiben nicht erwähnt worden seien, und weil die Kommission die Unklarheit, die das Mahnschreiben hinsichtlich des Umfangs des behaupteten Verstoßes geschaffen habe, fortbestehen lasse, indem sie ihre Prüfung des Gesetzes 257/92 als „nicht abschließend“ bezeichne.

23. Ich finde es etwas seltsam, daß Italien zunächst geltend macht, das Mahnschreiben habe den behaupteten Verstoß gegen die Richtlinie nicht hinreichend genau bezeichnet, um dann den Vorwurf zu erheben, die mit Gründen versehene Stellungnahme lege die genauen Gründe dar, aus denen nach Ansicht der Kommission gegen die Richtlinie verstoßen worden sei. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-289/94 (Kommission/Italien) ausgeführt hat, „muß die mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 des Vertrages eine detaillierte und zusammenhängende Darlegung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, daß der betreffende Mitgliedstaat gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat“¹⁸. Die Kommission war daher nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, zu erläutern, aus welchen Gründen sie zu der Auffassung gelangt war, daß Italien den Entwurf des Gesetzes 257/92 hätte mitteilen müssen.

24. Andererseits meine ich nicht, daß die mit Gründen versehene Stellungnahme ausreicht, um auch nur glaubhaft zu machen, daß Italien gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie verpflichtet war, noch weitere Bestimmungen

des Gesetzes 257/92 mitzuteilen als die bezeichneten, also die Artikel 1, 3 und 8. Aus den oben dargelegten Gründen¹⁹ kann man nicht davon ausgehen, daß ein allgemeines nationales Gesetz, das sowohl technische als auch nichttechnische Bestimmungen enthält, als Ganzes mitzuteilen ist. Zwar mag sich die Mitteilungspflicht entsprechend der Ansicht der Kommission unter manchen Umständen tatsächlich auf den gesamten Wortlaut des Gesetzes erstrecken; die Kommission muß jedoch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme dartun, daß diese Umstände vorliegen²⁰. Mit Ausnahme der von ihr bezeichneten Bestimmungen hat sie das im vorliegenden Fall nicht getan.

25. Daraus folgt allerdings nicht, daß, wie Italien geltend macht, die Klage insgesamt als unzulässig abzuweisen ist. Die Klage kann meines Erachtens zugelassen werden, allerdings nur insoweit, als die Kommission vorbringt, die Mitteilungspflicht habe für die Bestimmungen des nationalen Gesetzes gegolten, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme bezeichnet worden seien. Italien trägt selbst vor, die Bestimmungen eines solchen allgemeinen Gesetzes seien hinsichtlich der Mitteilungspflicht gemäß der Richtlinie selbständig. Es kann daher nicht im Zweifel über die Auffassung der Kommission gewesen sein, daß zumindest die drei genannten Bestimmungen hätten mitgeteilt werden müssen. Folglich ist durch die Angabe derjenigen nationalen Rechtsvorschriften, die nach Ansicht der Kommission technische Vorschriften sind, der Klage-

19 — Nrn. 16 bis 18 der vorliegenden Schlussanträge.

20 — „Der ordnungsgemäße Ablauf des vorprozessualen Verfahrens stellt eine durch den Vertrag vorgeschriebene wesentliche Garantie ... dafür dar, daß sichergestellt ist, daß das eventuelle streitige Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat“ (Beschluss des Gerichtshofes vom 11. Juli 1995 in der Rechtssache C-266/94, Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1975, Randnrn. 17 und 18).

18 — Randnr. 16 des Urteils (zitiert in Fußnote 5).

gegenstand in der mit Gründen versehenen Stellungnahme hinreichend genau bezeichnet worden. Daß die Kommission geltend gemacht hat, das nationale Gesetz müsse mitgeteilt werden, weil es die Artikel 1, 3 und 8 enthalte, und nicht, diese drei Artikel müßten mitgeteilt werden, hat Italien weder bezüglich der Zulässigkeit noch der Begründetheit der Klage in irgendeiner Weise daran gehindert, sich zu verteidigen.

26. Die Klage ist auch nicht aus dem dritten Grund, auf den sich Italien beruft, unzulässig. Italien trägt vor, der wenn auch nur hilfsweise erhobene Vorwurf eines selbständigen Verstoßes gegen Artikel 9 Absatz 1 unterscheidet sich von dem Vorwurf in der mit Gründen versehenen Stellungnahme. Selbst wenn das stimmte, berührte es nur die Zulässigkeit jeglichen Vorbringens der Kommission, daß gegen Artikel 9 Absatz 1 verstoßen worden sei. Dieses Vorbringen hat die Kommission jedoch zurückgezogen.

c) *Begründetheit der Klage der Kommission*

27. Es bleibt mir nur zu prüfen, ob die drei von der Kommission bezeichneten Bestimmungen technische Vorschriften im Sinne der Richtlinie sind. Italien hat sich in seiner schriftlichen Klagebeantwortung nicht mit der Frage befaßt, ob die Bestimmungen als technische Vorschriften angesehen werden können, wendet sich aber in seiner Unzuläs-

sigkeitseinrede gegen die Einstufung des Artikels 3 des nationalen Gesetzes als technische Vorschrift. In der mündlichen Verhandlung hat Italien vorgetragen, daß keine der Bestimmungen des Gesetzes 257/92 dem Mitteilungsverfahren unterliege.

28. Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes 257/92 untersagt unter anderem die Herstellung und Vermarktung von Asbest, Asbestzeugnissen und asbesthaltigen Erzeugnissen mit Ablauf von einem Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes. Soweit diese Erzeugnisse von der in Artikel 1 Absatz 7 der Richtlinie festgelegten Definition des Begriffes „Erzeugnis“ erfaßt werden, stellt Artikel 1 Absatz 2 des nationalen Gesetzes ersichtlich eine technische Vorschrift dar, die Italien gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie hätte mitteilen müssen.

29. Die Kommission hat in ihrer Klageschrift ausgeführt, daß Artikel 3 Absatz 4 des nationalen Gesetzes Grenzwerte für den Asbestgehalt festlege und Artikel 3 auch die Verfahren und Methoden für die Messung dieser Werte bestimme. Artikel 3 Absatz 4 des nationalen Gesetzes ändert Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a des Decreto legislativo Nr. 277 vom 15. August 1991 zur Umsetzung einer Reihe von Richtlinien des Rates zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch bestimmte chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit²¹. Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a bestimmt, welchen Grenzwerten für

21 — GURI, Supplemento ordinario, Nr. 200 vom 21. August 1991, S. 3.

Asbeststaub in der Luft Arbeitnehmer ausgesetzt werden dürfen. Artikel 3 Absatz 4 legt damit weder den maximalen Asbestgehalt von Erzeugnissen noch irgendwelche Voraussetzungen für die Herstellung oder Vermarktung von Erzeugnissen fest, noch hat er unmittelbare Auswirkungen auf den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Es ließe sich zwar sagen, daß diese Bestimmung gewisse Auswirkungen auf die Verwendung von Asbest haben kann; die Kommission hat jedoch nicht versucht zu beweisen, daß es sich tatsächlich so verhält. Sie hat auch nicht dargetan, daß diese Bestimmung nicht unter die Befreiung des Artikels 8 Absatz 1 der Richtlinie für nationale Regelungen fällt, die europäische Normen vollständig übertragen. Da die Befreiung den Umfang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 8 Absatz 1 wesentlich beschränkt, meine ich, daß der Gerichtshof diesen Punkt prüfen muß, selbst wenn Italien lediglich die allgemeinere Verteidigungslinie aufbaut, daß Artikel 3 keine technische Vorschrift sei, da er den Schutz der Arbeitnehmer betreffe. Unter diesen Umständen ist meines Erachtens nicht bewiesen worden, daß Artikel 3 Absatz 4 des nationalen Gesetzes von der Definition der technischen Vorschrift durch die Richtlinie erfaßt wird.

30. Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes 257/92 betrifft „[die] Grenzen, die Verfahren und die Analysemethoden für die Messung der Werte einer Asbestverseuchung der Umwelt“, die dem ersten Anschein nach von der Definition der technischen Spezifikation durch Artikel 1 Nummer 1 und damit von derjenigen der technischen Vorschrift durch Artikel 1 Nummer 5 erfaßt werden. Die

betreffende nationale Bestimmung legt aber nur fest, daß diese Grenzen, Verfahren und Analysemethoden „denjenigen [entsprechen], die durch die Richtlinie 87/217/EWG des Rates vom 19. März 1987 festgelegt sind“. Wiederum hat die Kommission nicht dargetan, daß das Unterlassen der Mitteilung des Artikels 3 Absatz 2 durch Italien nicht durch das Erfordernis der Beachtung anderer gemeinschaftsrechtlicher Pflichten gerechtfertigt war und daher einen Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie begründet.

31. Artikel 8 des Gesetzes 257/92 betrifft die Klassifizierung, Verpackung und Kennzeichnung von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen. Da die Definition der technischen Spezifikation in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie ausdrücklich „Festlegungen über ... Verpackung, Kennzeichnung oder Beschriftung“ einschließt, sind solche Vorschriften dem ersten Anschein nach technische Vorschriften im Sinne des Artikels 8 Absatz 1 der Richtlinie. Im diesem Fall hat sich Italien in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich auf den deklaratorischen Charakter des Artikels 8 des Gesetzes 257/92 sowie auf die Ausnahme berufen, die Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie für nationale Maßnahmen vorsieht, die europäische Normen übertragen; es hat aber nicht deutlich gemacht, an welche bestimmte Maßnahme es dachte.

32. Das Mitteilungssystem des Artikels 8 der Richtlinie soll eindeutig nur auf technische Maßnahmen im Stadium ihrer Einführung in das nationale Rechtssystem Anwendung finden. Artikel 8 des Gesetzes 257/92 sagt nur, daß für „die Klassifizierung, Verpackung und

Kennzeichnung von Asbest und asbesthaltigen Erzeugnissen“ zwei bestehende gesetzliche Maßnahmen gelten. Von diesen betrifft das Gesetz Nr. 256 vom 29. Mai 1974 die Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen²² einschließlich krebserzeugender Stoffe und Zubereitungen, über die der Gesundheitsminister eine Liste zu erstellen hatte; das Dekret Nr. 215 des Präsidenten der Republik vom 24. Mai 1988 beschränkt die Vermarktung und Verwendung von Asbest und Asbestergeugnissen²³. Artikel 8 des nationalen Gesetzes enthält daher nur eine deklaratorische Verweisung auf die bestehenden rechtlichen Bestimmungen und hat keinerlei Änderung zum Inhalt. Unter diesen Umständen muß die Kommission beweisen, daß diese Bestimmung tatsächlich eine neue technische Vorschrift ist, die daher hätte mitgeteilt werden müssen²⁴. Das hat die Kommission nicht versucht und deswegen nicht bewiesen, daß Italien in die-

ser Hinsicht gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat.

d) *Kosten*

33. Daraus ergibt sich meines Erachtens, daß die Klage der Kommission nur bezüglich der Artikel 1, 3 und 8 des nationalen Gesetzes zulässig und nur bezüglich des Artikels 1 begründet ist. Sollte der Gerichtshof den Rechtsstreit entsprechend meinem Vorschlag entscheiden, schlage ich ferner vor, daß die Parteien gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung zur Tragung ihrer eigenen Kosten verurteilt werden, da sie teils obsiegt haben, teils unterlegen sind.

IV — Ergebnis

34. Daher schlage ich vor, daß der Gerichtshof

- die Klage der Kommission für unzulässig erklärt, soweit sie andere Bestimmungen des Gesetzes Nr. 257 vom 27. März 1992 mit Normen für die Beendigung der Verwendung von Asbest als die Artikel 1, 3 und 8 betrifft;

22 — GURI Nr. 178 vom 9. Juli 1974, S. 4543.

23 — GURI, Supplemento ordinario, Nr. 143 vom 20. Juni 1988, S. 5.

24 — „Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag ist es Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen ...; sie kann sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen“ (Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6).

- entscheidet, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften verstoßen hat, daß sie Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes 257/92 erlassen hat, ohne der Kommission den Entwurf dieser Vorschrift vorher mitgeteilt zu haben;
- die Klage im übrigen als unbegründet abweist;
- jede Partei zur Tragung ihrer eigenen Kosten verurteilt.