URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 25. MAI 1982 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande

„Vertragsverletzung — Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers"

Rechtssache 100/81

Leitsätze

Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung der Richtlinien — Vertragsverletzung — Rechtfertigung — Unzulässigkeit
(EWG-Vertrag, Artikel 169)

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen oder Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

In der Rechtssache 100/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert Caspar Fischer, unterstützt durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Auke Haagsma als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Mitglied ihres Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, vertreten durch Adriaan Bos, Hilfsrechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, Luxemburg,

beklagte Partei,

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 308, 1974, S. 18) nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco und A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans und U. Everling,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr bestimmt in Artikel 7, daß die Mitgliedstaaten nach Anhörung der Kommission vor dem 1. Januar 1977 die zur Durchführung der Richtlinie notwendigen Maßnahmen erlassen.

Die Niederlande ließen der Kommission mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 22. Oktober 1976 zwecks Konsultierung gemäß Artikel 7 der Richtlinie den Text eines Gesetzentwurfes zur Durchführung dieser Richtlinie zukom-

men. In Beantwortung dieses Schreibens richtete die Kommission am 16. März 1977 eine Empfehlung mit einigen Anmerkungen zu diesem Entwurf an die niederländische Regierung.

Mit Schreiben vom 7. Juni 1979 setzte die Kommission die Niederlande in bezug auf die Durchführung von Arrikel 7 der Richtlinie gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag in Verzug und forderte die niederländische Regierung auf, sich binnen zwei Monaten hierzu zu äußern.

Mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 22. Oktober 1979 teilten die Niederlande der Kommission unter anderem mit, die vom Gerichtshof in den Rechtssachen 145/78 und 146/78 erlassenen Urteile (Augustijn, Slg. 1979, 1025, und Wattenberg, Slg. 1979, 1041) verpflichteten sie zur Änderung des bereits den Generalstaaten vorliegenden Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Güterkraftverkehr (Wet Autovervoer Goederen), der unter anderem der Durchführung der Richtlinie diene; aufgrund dessen träten dieses Änderungsgesetz sowie die erforderliche Änderung der Durchführungsverordnung Güterkraftverkehr (Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen) frühestens in der Mitte des folgenden Jahres (also 1980) in Kraft.

Die Kommission richtete dann mit Schreiben vom 15. April 1980 gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Niederlande, in der sie feststellte, die Niederlande hätten gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, indem sie nicht die zur Durchführung der fraglichen Richtlinie notwendigen Maßnahmen erlassen hätten, und die Niederlande aufforderte, dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

In ihrer mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 24. Juni 1980 erfolgten Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme verwies die niederländische Regierung auf ihr oben erwähntes Schreiben vom 22. Oktober 1979 und teilte weiter mit, daß die Vorbereitung des besagten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Güterkraftverkehr noch einige Zeit erfordern werde.

Weitere Informationen sind der Kommission nicht zugegangen.

Die vorliegende Klage vom 23. April 1981 ist am 24. April 1981 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen. Die niederländische Regierung hat mit Schreiben vom 9. September 1981, in der Kanzlei eingegangen am 11. September 1981, darauf verzichtet, eine Gegenerwiderung einzureichen.

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,

— festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm aus dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die zur Durchführung der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. Oktober 1974 notwendigen Maßnahmen erlassen hat,

— dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das Königreich der Niederlande hat keine ausdrücklichen Anträge gestellt und stellt die Entscheidung in das Ermessen des Gerichtshofes.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

In ihrer Klageschrift führt die *Kommission* aus, nach Artikel 189 EWG-Vertrag sei die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werde, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, auch wenn sie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlasse. Dieser verbindliche Charakter verpflichte die Mitgliedstaaten, die in den Richtlinien festgesetzten Fristen einzuhalten. Verantwortlich für die Vertragsverletzung sei der Mitgliedstaat, unabhängig davon, welches staatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen die Vertragsverletzung verursacht habe. Ein Mitgliedstaat könne sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt seien.

Diese Grundsätze würden durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt (Rechtssachen 52/75, Kommission/Italien, Slg. 1976, 277; 10/76, Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359; 163/78, Kommission/Italien, Slg. 1979, 771; 42/80 und 43/80, Kommission/Italien, Slg. 1980, 3635 und 3643).

Die *niederländische Regierung* räumt ein, daß die Richtlinie 74/561/EWG nicht vor dem 1. Januar 1977, wie in Artikel 7 vorgeschrieben, vollständig durchgeführt worden ist. Sie verweist darauf, daß die Richtlinie (Artikel 3) Maßnahmen in bezug auf die a) Zuverlässigkeit, b) entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit und c) fachliche Eignung verlange. Aus Artikel 7 Absatz 1 folge, daß die Richtlinie insbesondere der Durchführung nationaler Maßnahmen in bezug auf die fachliche Eignung große Bedeutung beimesse.

Aus dem Schreiben der niederländischen Ständigen Vertretung an die Kommission vom 24. Juni 1980 ergebe sich aber, daß die Anforderungen an die fachliche Eignung und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verkehrsunternehmer bereits seit geraumer Zeit festgelegt seien. So würden bereits seit 1954 aufgrund des erwähnten Gesetzes über den Güterkraftverkehr Prüfungen zur Erlangung eines Fachzeugnisses für die Tätigkeit als Güterkraftverkehrsunternehmer abgenommen. Die niederländische Regierung verweist hierzu auf Artikel 128 der Durchführungsverordnung Güterkraftverkehr (Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen — UAG), auf den Erlaß Nr. A-2/087231 des Ministers für Verkehr und Wasserstraßen vom 16. März 1956 sowie auf die Prüfungsbedingungen für die Erlangung des Fachzeugnisses. Hinsichtlich der in bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit geforderten Voraussetzungen verweist sie auf Artikel 127 UAG.

Der einzige offene Punkt sei die Frage der Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Verkehrsunternehmers. Was dies angehe, so sei der Entwurf zur diesbezüglichen Anpassung des Gesetzes über den Güterkraftverkehr an die Richtlinie von der Ersten Kammer der Generalstaaten am 7. April 1981 angenommen worden. Er solle binnen kurzem im Staatsblad veröffentlicht werden. Er werde zum selben Zeitpunkt in Kraft treten wie die erforderlichen Änderungen der auf dem Gesetz über den Güterkraftverkehr beruhenden Durchführungsverordnung Güterkraftverkehr.

Die niederländische Regierung führt weiter aus, im Hinblick auf den Inhalt der Richtlinien 74/561/EWG (Güterkraftverkehr) und 74/562/EWG (Personenkraftverkehr) müsse deren Umsetzung in nationales Recht möglichst synchron erfolgen, zumal es erwünscht sei, beide

Regelungen gleichzeitig in Kraft treten zu lassen. Überdies hätten die in bezug auf beide Richtlinien erforderlichen formellen Verfahren und die Verfahren zur Anhörung der Berufsverbände unvermeidliche Schwierigkeiten und Verzögerungen verursacht.

In ihrer Erwiderung stellt die *Kommission* fest, daß sie sich zu den von der niederländischen Regierung vorgebrachten Einzelheiten in bezug auf die teilweise Durchführung der fraglichen Richtlinie nicht zu äußern brauche. Für den Erfolg der Klage sei es nicht ausschlaggebend, ob die in der Klagebeantwortung aufgeführten Maßnahmen mit den entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie übereinstimmten, sofern, wie im vorliegenden Fall, der Nachweis erbracht sei, daß die Richtlinie nicht vollständig durchgeführt worden sei. Das gleiche gelte mutatis mutandis für die Ausführungen zu dem Gesetzentwurf, der in Kürze im Staatsblad veröffentlicht werden solle.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 2. März 1982 haben die Parteien mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 31. März 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 24. April 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die zur Durchführung der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 308, S. 18) notwendigen Maßnahmen erlassen hat.

2 Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 74/561/EWG des Rates sollten die Mitgliedstaaten vor dem 1. Januar 1977 die notwendigen Maßnahmen erlassen, um der Richtlinie nachzukommen.

3 Die niederländische Regierung räumt ein, daß sie dieser Verpflichtung nicht vollständig nachgekommen ist. Sie macht dagegen geltend, daß die gemeinschaftsrechtlich aufgestellten Voraussetzungen hinsichtlich der fachlichen Eignung und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Eigentümers des Verkehrsunternehmens in den Niederlanden seit langem festgelegt seien. Der einzige offene Punkt sei die an die Zuverlässigkeit des Verkehrsunternehmers geknüpfte Voraussetzung. Die insoweit eingetretene Verzögerung erkläre

sich aus der durch die Urteile des Gerichtshofes vom 22. März 1979 (Rechtssachen 145/78 und 146/78, Augustijn und Wattenberg, Slg. 1979, 1025 bzw. 1041) entstandenen Verpflichtung, den bereits von der Ersten Kammer der Generalstaaten angenommenen Gesetzentwurf zu ändern, um allen Verpflichtungen aus der streitigen Richtlinie nachzukommen.

4 Diese Umstände können die dem Königreich der Niederlande vorgeworfene Vertragsverletzung nicht beseitigen. Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen oder Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

5 Somit ist festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 nachzukommen.

Kosten

6 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

7 Da die beklagte Partei unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, indem es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtli-**

nie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 308, S. 18) nachzukommen.

2. **Die beklagte Partei wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Mai 1982.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCESCO CAPOTORTI
(siehe Rechtssache 96/81, S. 1807)