SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 19. September 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit am 16. März 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift beantragt die Kommission, festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 87/53/EWG des Rates vom 15. Dezember 1986 zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten [1] und aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Kommission nicht über die Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterrichtet hat, durch die sie ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 87/53 nachgekommen ist, oder daß sie nicht fristgemäß die erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, um der Richtlinie nachzukommen.

2. Meines Wissens ist die vorliegende Klage die vierte einer Reihe von Klagen, in denen die Kommission Einwände gegen die italienischen Rechtsvorschriften im Bereich der Zollformalitäten und zu der Art und Weise der Anwendung dieser Rechtsvorschriften vorbringt. Zwei frühere Klagen der Kommission führten bereits zu Urteilen des Gerichtshofes, nämlich die Klagen in den Rechtssachen 340/87 [2] und C-209/89 [3]. In einer dritten Rechtssache, der Rechtssache C-187/89, hat die Kommission ihre Klage zurückgenommen, weil Italien inzwischen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hatte, um die beanstandete Zuwiderhandlung abzustellen [4]. Alle diese Rechtssachen betrafen punktuelle Verstöße gegen Gemeinschaftsbestimmungen im Zusammenhang mit Zollformalitäten.

3. In der vorliegenden Rechtssache wirft die Kommission dem italienischen Gesetzgeber oder den Zollbehörden keinen punktuellen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor; ihre Klage richtet sich gegen die Nichtumsetzung der Richtlinie 87/53 durch Italien in innerstaatliches Recht.

Gemäß der Richtlinie 87/53/EWG müssen „weitere Fortschritte ... kurzfristig erzielt werden, um die Kontrollen und Formalitäten im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu erleichtern". Zu diesem Zweck sieht Artikel 1 dieser Richtlinie eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen der Bestimmungen der Richtlinie 83/643 [5] vor. Artikel 2 Absatz 1 der neuen Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, nach Anhörung der Kommission die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Juli 1987 nachzukommen. Außerdem haben die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 2 Absatz 2 den Wortlaut dieser Vorschriften mitzuteilen.

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. 1987, L 24, S. 33.

2 — Urteil vom 30. Mai 1989 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 1483).

3 — Urteil vom 21. März 1991 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-1575)

4 — Siehe Beschluß vom 4. Juni 1991.

5 — Richtlinie des Rates vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. 1983, L 359, S. 8.

4. Bevor ich näher auf das Parteivorbringen eingehe, möchte ich darauf hinweisen, daß die italienische Regierung ihre Vertragsverletzung hinsichtlich der Umsetzung des durch die Richtlinie 87/53 in die Richtlinie 83/643 eingefügten Artikels 7a nicht bestreitet. Dieser Artikel lautet folgendermaßen:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die bei der Durchführung der Kontrollen und Formalitäten im Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten gegebenenfalls zu entrichtenden Zahlungen auch mit garantierten oder bestätigten internationalen Bankschecks, die auf die Währung des Mitgliedstaats lauten, in dem die Schuld zu begleichen ist, bezahlt werden können."

5. Was die anderen Bestimmungen der Richtlinie 87/53 angeht, so bestreitet die italienische Regierung jedoch jede Vertragsverletzung. Sie macht geltend, diese Bestimmungen erlegten den Mitgliedstaaten zwar einige Verpflichtungen auf, die Erfüllung dieser Verpflichtungen erfordere jedoch nicht den Erlaß von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften in der innerstaatlichen Rechtsordnung. Mit Ausnahme des (schon erwähnten) Artikels 7a gebe die Richtlinie 87/53 den Mitgliedstaaten nur eine Reihe von Leitlinien an die Hand, die die Beachtung bestimmter Verhaltensweisen beträfen, deren Einhaltung die Kommission nur konkret prüfen könne, ohne daß sie in spezifischen und allgemein geltenden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften niedergelegt werden müßten.

6. Diesen Standpunkt kann ich nicht teilen. Die Richtlinie 87/53 bezweckt eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs, indem eine Verpflichtung zu einigen Erleichterungen und Verringerungen der Zollkontrollen und -formalitäten auferlegt wird. Wenn die hierzu vorgeschriebenen Regeln sich dann auch in erster Linie an die Zollbehörden der Mitgliedstaaten richten, sind sie, wie sich auch aus der Prüfung der einzelnen Bestimmungen der Richtlinie ergeben wird, gewiß nicht ohne jede Bedeutung für die Rechtslage von Personen oder Unternehmen, die Waren in andere Mitgliedstaaten befördern oder in diese Mitgliedstaaten einführen oder auch durch einen Mitgliedstaat durchführen. Diese Personen und diese Unternehmen können nämlich ein Interesse daran haben, sich auf die den Zollbehörden durch die Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu berufen, wenn sie mit einer Situation oder einem Verhalten konfrontiert werden, das ihres Erachtens gegen die Richtlinie oder die zur Durchführung der Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften verstößt. In diesem Zusammenhang muß an die Rechtsprechung des Gerichtshofes erinnert werden, in der das Interesse an klaren, genauen und veröffentlichten Umsetzungsbestimmungen im Fall von Richtlinienbestimmungen betont wird, die Ansprüche von einzelnen begründen sollen. Entscheidend ist, daß die innerstaatlichen Umsetzungsbestimmungen den Begünstigten hinreichende Klarheit über ihre sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Rechte und ihre Möglichkeiten verschaffen, sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht (oder auf eine zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erlassene innerstaatliche Bestimmung) zu berufen [6].

Aber auch insoweit, als es um Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie geht, die keine Ansprüche einzelner begründen sollen (so daß detaillierte und veröffentlichte Umsetzungsbestimmungen nicht erforderlich sind), ist das Argument der italienischen Regierung nicht unbedingt begründet. Die für

6 — Siehe z. B. das Urteil vom 9. April 1987 in der Rechtssache 363/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 1733, Randnr. 7), erst kürzlich bestätigt durch das Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 6).

die Umsetzung der Richtlinie zu erlassenden (und der Kommission mitzuteilenden) „Vorschriften" im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Richtlinie beziehen sich auch auf den Erlaß verwaltungsinterner Anweisungen oder — wie sich noch zeigen wird — den Abschluß von Abkommen oder Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten, mit anderen Worten, sie verweisen auf jegliche regelnde Tätigkeit, welcher Art auch immer, die für die Durchführung der Richtlinie erforderlich ist.

Es bleibt noch die Gruppe von Richtlinienbestimmungen, die für die Umsetzung durch „Vorschriften" des innerstaatlichen Rechts nicht in Betracht kommen. Meines Erachtens impliziert Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie — der die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich vor Erlaß der „erforderlichen" Umsetzungsbestimmungen mit der Kommission abzustimmen —, daß ein Mitgliedstaat, der, ohne daß sich dies *offensichtlich* aus dem Wortlaut oder der Zielsetzung der Richtlinie ergibt, meint, daß die eine oder andere Bestimmung der Richtlinie keinerlei Umsetzungsbestimmungen, sondern nur bestimmte andere Handlungen verlangt, die Kommission zu einem angemessenen Zeitpunkt (d. h. vor Ablauf der Umsetzungsfrist) hiervon unterrichtet. Nur dann kann die Kommission ihre Kontrollbefugnis aus Artikel 155 EWG-Vertrag angemessen ausüben. Im übrigen ist Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie ja eine Konkretisierung des Artikels 5 Absatz 1 EWG-Vertrag, der die Mitgliedstaaten zu loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet, um die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. In ihrer Klageschrift hat die Kommission nun — ohne daß die italienische Regierung zu diesem Punkt widersprochen hätte — behauptet, daß sie nie irgendeine Mitteilung der italienischen Regierung erhalten habe, weder innerhalb der für die Umsetzung gesetzten Frist, noch während des vorprozessualen Verfahrens. Unter diesen Umständen halte ich die Argumentation der italienischen Regierung, soweit sie nicht diejenigen Bestimmungen der Richtlinie betrifft, die *offensichtlich* keine Umsetzungsbestimmungen erfordern, für nicht begründet.

Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze werde ich die den Mitgliedstaaten obliegenden Umsetzungsverpflichtungen für jede einzelne Bestimmung der uns vorliegenden Richtlinie prüfen.

7. Nehmen wir zuerst den durch Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 87/53 in die Richtlinie 83/643 eingefügten neuen Artikel 2 Absatz 2, der folgendes bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erleichtern an den Abgangs- und Bestimmungsorten der Güter unter von ihnen für angemessen erachteten Bedingungen die Inanspruchnahme der vereinfachten Verfahren, wie sie im Rahmen der Regelung für den Versand, den Verkehr und die Abfertigung von Waren zum freien Verkehr vorgesehen sind."

Die Bedeutung spezifischer Maßnahmen zur Konkretisierung dieser Verpflichtung im nationalen Recht ist offensichtlich. Es ist für die Wirtschaftsteilnehmer ja von großer Bedeutung, zu wissen, unter welchen Umständen sie Anspruch auf die Anwendung vereinfachter Verfahren haben. Zwar gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten in diesem Punkt einen nicht geringen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung der Fälle, in denen solche vereinfachten Verfahren anzuwenden sind. Das ändert jedoch nichts daran, daß die vereinfachten Verfah-

ren in Erfüllung einer durch das Gemeinschaftsrecht auferlegten Verpflichtung angewandt werden. Nur eine spezifische, zwingende und veröffentlichte Rechts- oder Verwaltungsvorschrift kann den Wirtschaftsteilnehmern zu diesem Punkt Klarheit über den Umfang ihrer Rechte verschaffen.

8. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 87/53 fügt in die Richtlinie 83/643 auch den neuen Artikel 2 Absatz 3 ein, der folgendermaßen lautet:

„Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die räumliche Verteilung der Zollämter, einschließlich der im Inneren ihres Gebiets gelegenen Zollämter, in einer Weise vorzunehmen, die den Erfordernissen der Wirtschaftsteilnehmer am besten entspricht."

Ich bin mit der italienischen Regierung der Auffassung, daß sich diese Richtlinienbestimmung nicht zur Umsetzung durch spezifische, veröffentlichte nationale Vorschriften, die vor Gericht geltend gemacht werden können, eignet. Gleichwohl erfolgt die Verteilung von Zollämtern mittels allgemeiner Verordnungen oder zumindest durch Verwaltungsanweisungen, so daß der Kommission in jedem Fall „Vorschriften" im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 87/53 hätten mitgeteilt werden müssen. Wenn die italienische Regierung der Auffassung war, daß die genannte Richtlinienbestimmung einzig und allein eine Leitlinie enthalte, die sich nicht zur Umsetzung durch „Vorschriften" mit Gesetzgebungscharakter gemäß Artikel 2 der Richtlinie eigne, hätte sie dies der Kommission zu einem angemessenen Zeitpunkt mitteilen müssen, wodurch sie ihr die Möglichkeit gegeben hätte, dieser Auffassung gegebenenfalls zu widersprechen. Es kann somit keineswegs von einer ordnungsgemäßen Umsetzung die Rede sein.

9. Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 87/53 fügt in die Richtlinie 83/643 einen neuen Artikel 4 ein, der folgendermaßen lautet:

„1) Die Mitgliedstaaten treffen zur Lösung der Probleme an den gemeinsamen Grenzen die erforderlichen Maßnahmen zur Förderung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen, die beiderseits dieser Grenzen Kontrollen und Formalitäten durchführen.

2) Die Zusammenarbeit im Sinne des Absatzes 1 betrifft insbesondere

— die Gestaltung der Grenzübergangsstellen,

— die Umgestaltung der Grenzstellen in nebeneinanderliegende oder kombinierte Abfertigungsanlagen, soweit dies möglich ist.

3) Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um die Öffnungszeiten der einzelnen Dienststellen, die beiderseits jeder Grenzübergangsstelle Kontrollen und Formalitäten vornehmen, anzugleichen. Im Falle von Schwierigkeiten bei dieser Angleichung be-

fassen sie die Kommission, damit diese den betroffenen Mitgliedstaaten die zur Behebung der Schwierigkeiten für geeignet erachteten Lösungen vorschlagen kann.

4) Die Mitgliedstaaten schaffen Möglichkeiten für eine informelle Konzertierung auf lokaler und gegebenenfalls einzelstaatlicher Ebene zwischen den Vertretern der verschiedenen an den Kontrollen und Formalitäten beteiligten Dienststellen, der Verkehrsunternehmer, Zollagenten, Hilfsgewerbetreibenden des Verkehrs und Verkehrsnutzer."

Die ersten drei Absätze dieses neuen Artikels erlegen den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, eine engere Zusammenarbeit der Zollverwaltungen an ihren Grenzen zu organisieren. Ich glaube nicht, daß die Erfüllung dieser Verpflichtung den Erlaß spezifischer Bestimmungen im innerstaatlichen Recht voraussetzt, auf die sich einzelne berufen können. Jedoch enthalten diese Bestimmungen meines Erachtens eine Verpflichtung, die bilaterale Zusammenarbeit in konkrete Formen zu bringen, z. B. durch den Abschluß bilateraler Abkommen. Solche bilaterale Abkommen sind meines Erachtens als „Vorschriften" anzusehen, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Richtlinie erlassen und die gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie der Kommission mitzuteilen sind.

Absatz 4 des neuen Artikels 4 impliziert, daß die Mitgliedstaaten eine Struktur schaffen, um die in diesem Absatz vorgeschriebene Konzertierung zu ermöglichen. Die Organisation einer solchen Konzertierung setzt voraus, daß eine gewisse Anzahl von organisatorischen Vorschriften oder Verfahrensvorschriften erlassen wird, die ebenfalls der Kommission hätten mitgeteilt werden müssen. Alles in allem bin ich der Auffassung, daß das Argument der italienischen Regierung hinsichtlich von Artikel 4 nicht durchgreifen kann.

10. Durch Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 87/53 wurde in die Richtlinie 83/643 ein neuer Artikel 5 eingefügt, der folgendermaßen lautet:

„1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß

a) die Grenzübergangsstellen — sofern das Verkehrsaufkommen es rechtfertigt — außer bei einem Verkehrsverbot so geöffnet sind, daß

— der Grenzübergang mit den entsprechenden Kontrollen und Formalitäten für Waren im Durchfuhrverfahren und deren Beförderungsmittel sowie für Fahrzeuge, die eine Leerfahrt vornehmen, 24 Stunden am Tag gewährleistet ist, außer wenn eine Grenzkontrolle zur Vermeidung der Verbreitung von Krankheiten erforderlich ist;

— die Kontrollen und Formalitäten beim Verkehr von Fahrzeugen oder von Waren, die sich nicht im Durchfuhrverfahren befinden, von Montag bis Freitag mindestens zehn Stunden

durchgehend und samstags mindestens sechs Stunden durchgehend vorgenommen werden können, außer wenn es sich bei diesen Tagen um Feiertage handelt;

b) bei mit Luftfahrzeugen beförderten Fahrzeugen und Waren die in Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich genannten Zeiten so angepaßt werden, daß sie dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, und dazu gegebenenfalls je nach Verkehrsaufkommen aufgeteilt werden;

c) Umladungen zu einem den tatsächlichen Erfordernissen entsprechenden Zeitpunkt durchgeführt werden können, wenn die Zollstellen im Rahmen der bestehenden Regelungen die Genehmigung erteilen, diese nicht unter ihrer unmittelbaren Überwachung durchzuführen.

2) Ergeben sich für die Veterinärdienste Probleme, die in Absatz 1 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich und unter Buchstabe b) vorgesehenen Zeiten allgemein einzuhalten, so tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß ein Veterinärsachverständiger während der betreffenden Zeiten verfügbar ist, sofern der Verkehrsunternehmer mindestens zwölf Stunden zuvor eine Voranmeldung vornimmt; diese Meldefrist kann für die Beförderung lebender Tiere bis auf achtzehn Stunden heraufgesetzt werden.

3) Befinden sich in ein und demselben Hafengebiet oder Flughafengebiet mehrere Grenzübergangsstellen, so können die Mitgliedstaaten für einige von ihnen Ausnahmen von Absatz 1 vorsehen, sofern die übrigen Stellen den Waren- und Fahrzeugverkehr entsprechend Absatz 1 wirksam abfertigen können.

4) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sehen in Ausnahmefällen unter den von den Mitgliedstaaten festgelegten Bedingungen die Möglichkeit vor, daß die Kontrollen und Formalitäten an den Grenzübergangsstellen und den Zolldienststellen im Sinne des Absatzes 1 auf besonderen, begründeten Antrag, der während der Öffnungszeiten vorzulegen ist, außerhalb der Öffnungszeiten erledigt werden können; für die erbrachten Leistungen kann eine Vergütung verlangt werden."

11. Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Artikels verweist die italienische Regierung in erster Linie darauf, daß Artikel 5 Absatz 1 *Buchstabe a zweiter Gedankenstrich* schon Gegenstand der Klage der Kommission in der Rechtssache 340/87 war, in der inzwischen ein Urteil des Gerichtshofes erging (siehe Punkt 2 meiner Ausführungen), so daß die Kommission der italienischen Regierung die Verletzung dieser Verpflichtung in Anwendung des Grundsatzes „ne bis in idem" nicht ein zweites Mal vorwerfen könne.

Die Argumentation der italienischen Regierung zu diesem Punkt ist nicht überzeugend. In der Rechtssache 340/87 ging es um eine Bestimmung des italienischen Rechts, die bei Amtshandlungen der Zollbehörden während des Teils der Öffnungszeiten der Zollstellen, der über die üblichen Dienststunden der staatlichen Verwaltungsbediensteten hinausging, die Erhebung einer Gebühr in Höhe der Kosten des Dienstes vor-

sah. Der Gerichtshof entschied, daß die Auferlegung einer solchen Gebühr gegen die Artikel 9 und 12 EWG-Vertrag verstoße. In der vorliegenden Rechtssache geht es jedoch um die ordnungsgemäße *Umsetzung* der durch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 83/643 auferlegten *Verpflichtung, die Grenzübergänge offenzuhalten, in nationales Recht,* damit die Kontrollen und Formalitäten von Montag bis Freitag mindestens zehn Stunden durchgehend und samstags mindestens sechs Stunden durchgehend vorgenommen werden können. Ich bin der Auffassung, daß diese Verpflichtung durch eine spezifische, zwingende und veröffentlichte Bestimmung ins innerstaatliche Recht umgesetzt werden muß. Mit dieser Bestimmung soll nämlich den Wirtschaftsteilnehmern gewährleistet werden, daß die Kontrollen und Formalitäten an den Grenzübergängen beim Verkehr von Fahrzeugen während eines Mindestzeitraums vorgenommen werden können. Insbesondere für die Importeure und Beförderer aus anderen Mitgliedstaaten ist es von großer Bedeutung, daß sie sich über die Rechte klar sind, die ihnen in Ausführung des Gemeinschaftsrechts von den italienischen Rechtsvorschriften eingeräumt werden.

Die Kommission hat gleichwohl in ihrer Gegenerwiderung ihre Klage zu diesem Punkt zurückgenommen, da Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich schon in der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 83/643 in vollem Umfang enthalten war (siehe Artikel 5 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie).

12. Hinsichtlich des Artikels 5 Absatz 1 *Buchstabe a erster Gedankenstrich* hat die italienische Regierung nicht behauptet, daß diese Bestimmung nur eine Leitlinie aufstelle, die nicht durch eine Gesetzgebungsmaßnahme in nationales Recht umgesetzt werden müsse. Mit anderen Worten, die italienische Regierung zeigt nicht auf, warum die Bestimmung nicht in nationales Recht umgesetzt werden müsse. Aus denselben Gründen, die für Artikel 5 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich gelten, halte ich eine solche spezifische, zwingende und veröffentlichte Umsetzungsbestimmung für erforderlich.

13. Hinsichtlich des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe b und c sowie der Absätze 2, 3 und 4 macht die italienische Regierung hingegen geltend, daß sie nur Leitlinien darstellten.

Im Hinblick auf Artikel 5 Absatz 1 *Buchstabe b* ist dieses Argument nicht begründet, und zwar aus den bereits zu Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich angeführten Gründen. Es geht hier ja darum, die Beförderer der Waren von den genauen Stunden in Kenntnis zu setzen, während deren sie ihre Waren zur Durchführung von Kontrollen und Formalitäten vorführen können. Die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe b über ein gewisses Ermessen (in Zusammenhang mit der Anpassung der Öffnungszeiten an den tatsächlichen Bedarf) verfügen, ändert nichts daran, daß das grundsätzliche Erfordernis einer Mindestöffnungsdauer anwendbar bleibt, so daß eine spezifische, zwingende und veröffentlichte Umsetzung dieser Bestimmung erforderlich ist.

Dieselben Überlegungen gelten für die Umsetzung des Artikels 5 Absatz 1 *Buchstabe c.* Durch diese Bestimmung soll den Beförde-

rern von Waren unter bestimmten Voraussetzungen das Recht eingeräumt werden, jederzeit Umladungen von Waren ohne unmittelbare Überwachung durch die Zollstellen durchzuführen. Die spezifischen Konturen dieses Rechts müssen in zwingende und durchsichtige Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts umgesetzt werden.

14. Die gleichen Überlegungen gelten auch für Artikel 5 *Absatz 2*. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, während bestimmter Mindestzeiten einen Veterinärsachverständigen verfügbar zu halten, sofern der Verkehrsunternehmer mindestens 12 (bzw. 18) Stunden zuvor eine Voranmeldung vornimmt. Hier geht es wieder um eine Bestimmung, die den Verkehrsunternehmern ein Recht einräumen soll. Eine spezifische, zwingende und veröffentlichte Umsetzungsbestimmung ist also erforderlich.

Artikel 5 *Absatz 3* ermächtigt die Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 unter bestimmten Voraussetzungen gewisse Ausnahmen vorzusehen. *Als solche* ist diese den Mitgliedstaaten belassene Wahlmöglichkeit nicht mittels einer Rechtsvorschrift umzusetzen. Erforderlich ist jedoch, daß ein Mitgliedstaat, *wenn* er im Rahmen der Umsetzung des Artikels 5 Absatz 1 von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will, die gewählten Ausnahmen in deutliche und ausdrückliche Rechtsvorschriften aufnimmt. Jedenfalls kann diese Bestimmung als akzessorische Bestimmung zu Artikel 5 Absatz 1 nicht als ordnungsgemäß umgesetzt angesehen werden, solange Artikel 5 Absatz 1 selbst nicht umgesetzt worden ist.

Eine solche spezifische Umsetzung ist auch hinsichtlich des Artikels 5 *Absatz 4* erforderlich. Durch diese Bestimmung soll den Verkehrsunternehmern oder Importeuren gewährleistet werden, daß in besonderen, von den Mitgliedstaaten definierten Fällen Kontrollen und Formalitäten auch außerhalb der vorgeschriebenen Mindestöffnungszeiten durchgeführt werden können, wenn sie zu diesem Zweck einen besonderen, begründeten Antrag gestellt haben. Aus denselben Gründen, wie sie für Artikel 5 Absatz 1 gelten, muß diese Regel mittels einer spezifischen Bestimmung ins nationale Recht umgesetzt werden.

15. Die Richtlinie 87/53 ersetzt Artikel 6 der Richtlinie 83/643 durch folgenden Text:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Wartezeiten bei den Kontrollen und Formalitäten nicht länger sind als für ihre ordnungsgemäße Durchführung notwendig. Zu diesem Zweck organisieren sie die Öffnungszeiten der Dienststellen, die die Kontrollen und Formalitäten zu erledigen haben, das zur Verfügung stehende Personal sowie die Behandlungsverfahren für Waren und Dokumente im Zusammenhang mit der Durchführung von Kontrollen und Formalitäten so, daß die Wartezeiten bei der Verkehrsabfertigung auf ein Mindestmaß beschränkt werden."

Diese Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten eine Anzahl von Verpflichtungen hinsichtlich der internen Organisation der Zollstellen auf. Obwohl die Effizienz dieser Stellen nach diesen Grundsätzen für die Gemeinschaftsbürger von Bedeutung ist, braucht zur Umsetzung dieser Bestimmung keine zwingende und veröffentlichte natio-

nale Rechtsvorschrift erlassen zu werden. Dennoch setzt Artikel 6 der Richtlinie voraus, daß die Organisation der Zollstellen tatsächlich an die in ihm aufgezählten zwingenden Grundsätze angepaßt wird. Dies könnte z. B. durch eine Anpassung der für die Zollstellen geltenden Verwaltungsanweisungen gewährleistet werden, falls die geltende Fassung dieser Anweisungen nicht schon die Einhaltung dieser Grundsätze gewährleistet.

Die italienische Regierung hat jedoch nicht auf das Bestehen oder die Änderung solcher Anweisungen verwiesen und hat der Kommission auch keine Mitteilung in diesem Sinne gemacht. Es kann deshalb nicht angenommen werden, daß Artikel 6 ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt wurde.

16. Durch die Richtlinie 87/53 wurde in die Richtlinie 83/643 ein neuer Artikel 6a eingefügt, der folgendermaßen lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen nach Möglichkeit dafür, daß eine der anderen vertretenen Dienststellen, vorzugsweise der Zoll, aufgrund einer ausdrücklichen Befugnisübertragung der zuständigen Behörden für diese bestimmte Aufgaben wahrnehmen kann, insbesondere in bezug auf die Vorlage der erforderlichen Dokumente, die Prüfung der Gültigkeit und Echtheit dieser Dokumente sowie die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren. In diesem Falle sorgen die betreffenden Behörden dafür, daß die für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden."

Hinsichtlich dieses Artikels gelten im wesentlichen die Überlegungen, die ich zu Artikel 6 geäußert habe. Auch hier halte ich das Argument der italienischen Regierung deshalb nicht für begründet.

17. Die Richtlinie 87/53 ersetzt Artikel 7 der Richtlinie 83/643 durch folgenden Text:

„Die Mitgliedstaaten bemühen sich, überall dort, wo dies technisch möglich und nach dem Verkehrsaufkommen gerechtfertigt ist, an den Grenzübergangsstellen Schnellspuren zu schaffen, die Waren im Durchfuhrverfahren und deren Beförderungsmitteln sowie Fahrzeugen, die eine Leerfahrt vornehmen, vorbehalten sind."

Für diese Richtlinienbestimmung gelten im wesentlichen dieselben Überlegungen wie für den neuen Artikel 2 Absatz 3 (Punkt 8 meiner Ausführungen). Wenn sie durch eine Ministerialverordnung oder ein Rundschreiben in nationales Recht umgesetzt wurde, dann hatte die italienische Regierung der Kommission von dieser Verordnung oder von diesem Rundschreiben Mitteilung zu machen. War die italienische Regierung der Auffassung, es handele sich um eine reine Leitlinie, dann hätte sie diesen Standpunkt der Kommission rechtzeitig mitteilen müssen.

18. Die Richtlinie 87/53 ersetzt Artikel 8 der Richtlinie 83/643 durch folgenden Text:

„1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission tragen dafür Sorge, daß die am Handel zwischen Mitgliedstaaten Beteiligten die zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft über Schwierigkeiten, auf die sie beim Grenzübertritt gestoßen sind, rasch unterrichten können. Die zuständigen Behörden prüfen diese Probleme; werden sie nicht gelöst, so schlägt die Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten Lösungen vor.

2) Ein Mitgliedstaat kann zur Lösung von Schwierigkeiten bei Kontrollen oder Formalitäten im Sinne dieser Richtlinie Konsultationen mit einem anderen Mitgliedstaat beantragen. Führen diese Konsultationen nicht zur Lösung der Schwierigkeiten, so kann ein Mitgliedstaat die Kommission davon unterrichten, damit sie die Lösungen vorlegt, die sie zur Behebung der Schwierigkeiten für geeignet erachtet."

Hinsichtlich des Absatzes 1 dieser Bestimmung ist das Vorbringen der italienischen Regierung offensichtlich unbegründet. Diese Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, Strukturen und/oder Verfahren vorzusehen, die den am Handel zwischen Mitgliedstaaten Beteiligten die Möglichkeit bieten, die zuständigen nationalen Stellen rasch von den beim Grenzübertritt aufgetauchten Schwierigkeiten zu unterrichten. Da solche Probleme meistens für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten entstehen werden, besteht das Erfordernis einer klaren, spezifischen und veröffentlichten Umsetzungsbestimmung erst recht.

Hinsichtlich des Artikels 8 Absatz 2 halte ich das Vorbringen der italienischen Regierung hingegen für begründet. Es geht hier um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zur Lösung von Schwierigkeiten bei Kontrollen und Formalitäten in gutem Glauben zusammenzuarbeiten, gegebenenfalls unter Vermittlung der Kommission. Es handelt sich also um eine Leitlinie, die allein ein bestimmtes Verhalten vorschreibt und den Erlaß von Rechtsvorschriften nicht erfordert.

19. Artikel 7 der Richtlinie 87/53 fügt in die Richtlinie 83/643 einen neuen Artikel 8a ein, der folgendermaßen lautet:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission rechtzeitig auf den neuesten Stand gebrachte Angaben über die Kontrollstellen."

Auch hier greift das Vorbringen der italienischen Regierung nicht. *Entweder* erfordert dieser Artikel, ebenso wie der neue Artikel 6 der Richtlinie 83/643 (siehe Absatz 15 meiner Ausführungen), den Erlaß von Verwaltungsanweisungen (deren Text der Kommission hätte mitgeteilt werden müssen) *oder aber* die italienische Regierung hätte der Kommission rechtzeitig mitteilen müssen,

daß sie nicht die Absicht habe, Umsetzungsbestimmungen zu erlassen (weshalb sie deren Text nicht mitteilen könne). Da weder das eine noch das andere geschah, ist auch zu diesem Punkt keine ordnungsgemäße Umsetzung erfolgt.

20. Ich bin demgemäß der Auffassung, daß der Klage der Kommission außer im Hinblick auf die neuen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich und 8 Absatz 2 der Richtlinie 83/643/EWG insgesamt stattzugeben ist. Die Verfahrenskosten sind der italienischen Regierung aufzuerlegen.