Rechtssache 101/84

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Statistische Erfassung des Güterkraftverkehrs"

Leitsätze

Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung von Richtlinien — Verstoß — Rechtfertigung — Höhere Gewalt — Voraussetzungen
(EWG-Vertrag, Artikel 169)

Zwar kann sich ein Mitgliedstaat angesichts vorübergehender unüberwindlicher Schwierigkeiten auf höhere Gewalt berufen, um damit zu rechtfertigen, daß er seine Verpflichtungen aus einer gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie nicht beachtet, dies jedoch nur für die Zeit, die eine Verwaltung bei Anwendung gewöhnlicher Sorgfalt benötigt, um Abhilfe zu schaffen.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 21. Mai 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft baut die gemeinsame Verkehrspolitik gemäß Artikel 74 ff. EWG-Vertrag schrittweise aus. Hierzu ist es wichtig, daß sie in der Lage ist, den Umfang des Verkehrs in der Gemeinschaft genau zu berechnen. Gemäß Artikel 213 EWG-Vertrag kann die Kommission alle erforderlichen Auskünfte einholen, wobei der Rat den Rahmen und die nähere Maßgabe hierfür festlegt. Zu diesem Zweck wurde die Richtlinie 78/546 des Rates vom 12. Juni 1978 „zur Erfassung des Güterkraftverkehrs im Rahmen einer Regio-

* Aus dem Französischen übersetzt.

nalstatistik" erlassen; sie soll, wie es in der ersten Begründungserwägung heißt, „eine bessere Kenntnis von Umfang und Entwicklung des Güterkraftverkehrs mit den in der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeugen" ermöglichen.

Diese Richtlinie enthält folgende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten:

1) Erfassung — und Mitteilung in Form jeweils erstellter Tabellen — der jährlichen statistischen Angaben über den Güterkraftverkehr mit in einem Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen innerhalb des Hoheitsgebiets dieses Mitgliedstaats (innerstaatlicher Verkehr) sowie zwischen diesem und einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland (grenzüberschreitender Verkehr) (Artikel 3);
2) jährliche Übermittlung — erstmals für das Jahr 1979 — der gemäß Artikel 3 erstellten Tabellen vor Ablauf des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres (Artikel 5);
3) — Übermittlung eines ausführlichen Berichts über die angewandten Erhebungsmethoden an die Kommission spätestens gleichzeitig mit den ersten Ergebnissen;
   — Treffen der erforderlichen Maßnahmen, um hinsichtlich der Gesamtmengen, die im innerstaatlichen und im grenzüberschreitenden Verkehr befördert worden sind, zu ausreichenden Ermittlungsergebnissen zu gelangen;
   — jährliche Übermittlung von Angaben über den Anteil der nicht erteilten Antworten, über die Zuverlässigkeit der Ergebnisse und die für die Berechnung der Leistungen verwendete Methode an die Kommission (Artikel 6).
4) Artikel 10 Absatz 1 bestimmt ferner:

   „Die Mitgliedstaaten setzen die für die Durchführung der vorliegenden Richtlinie erforderlichen Maßnahmen bis spätestens 1. Januar 1979 in Kraft."

2. Sie haben darüber zu entscheiden, ob die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der genannten Richtlinie verstoßen hat. Die Kommission wirft diesem Mitgliedstaat vor, keine statistischen Daten über den Güterkraftverkehr nach den in dieser Richtlinie vorgesehenen Modalitäten erhoben zu haben.

Die Kommission führt aus, die Regierung der Italienischen Republik habe

— seit 1979 keinerlei Angaben über den innerstaatlichen Verkehr übermittelt und
— für die Jahre 1979 und 1980 in bezug auf den grenzüberschreitenden Verkehr nur unvollständige Angaben gemacht.

Der beklagte Mitgliedstaat macht geltend, auf das Datenverarbeitungszentrum seines Verkehrsministeriums (Centro elaborazione dati) sei ein Attentat verübt worden, bei dem die Kartei und die bereits gespeicherten Daten, die als Grundlage der für die statistischen Erhebungen notwendigen Stichproben dienten, alle zerstört worden seien. Diese Archive müßten nun wiederhergestellt werden. Damit sei in bezug auf den innerstaatlichen gewerblichen Verkehr ein Spezialunternehmen betraut worden, die gesammelten Daten müßten jedoch noch korrigiert werden, was mehr Zeit als vorgesehen erfordere.

Aus den Antworten auf die Fragen, die der Gerichtshof der italienischen Regierung im schriftlichen Verfahren gestellt hat, geht hervor:

— Die Angaben über den grenzüberschreitenden gewerblichen Verkehr sollten Ende März 1985 verfügbar sein;
— in bezug auf den grenzüberschreitenden Werkverkehr befinde man sich noch im Stadium der Suche nach der Methode, die bei den gesammelten Daten anzuwenden sei, es bestünden jedoch noch „umfangreiche Schwierigkeiten";
— bei den Angaben über den innerstaatlichen gewerblichen und Werkverkehr

seien noch sehr umfangreiche Korrekturen erforderlich; sie könnten nicht vor Ende 1985 übermittelt werden.

Die Italienische Republik verweist darauf, daß diese Sachlage durch höhere Gewalt — genauer, daraus folgende „objektive Schwierigkeiten" — verursacht worden sei.

Mit Schreiben vom 8. Juni 1982 an das italienische Außenministerium räumte die Kommission ausdrücklich ein, das Attentat sei ein typischer Fall höherer Gewalt. Sie macht vor dem Gerichtshof geltend, die Untätigkeit der italienischen Regierung sei nicht nur auf diese davon herrührenden unbestreitbaren Schwierigkeiten zurückzuführen, sondern auch auf „das Verhalten einer öffentlichen Verwaltung, die in der Folge eines sicherlich unvorhergesehenen und unvorhersehbaren Ereignisses nicht bewiesen hat, daß sie in der Lage war, die Situation mit der gewöhnlichen Sorgfalt zu bewältigen, die die Verwaltung unter allen Umständen anwenden muß", und daß das Fortbestehen der angegebenen Schwierigkeiten fünf Jahre nach dem Attentat durch nichts gerechtfertigt sei. Sie erinnert daran, daß das italienische Verkehrsministerium im Laufe des Jahres 1979 versichert habe, die erste Erhebung über den innerstaatlichen Verkehr werde ab Januar 1980 durchgeführt; trotz der abgegebenen Versicherungen sei keiner der nacheinander angegebenen Termine eingehalten worden, und im Jahre 1981 seien außerdem zur Rechtfertigung die Überlastung des Rechenzentrums sowie Personalmangel angeführt worden.

3. In der Sache bestreitet der beklagte Mitgliedstaat die ihm zur Last gelegte Vertragsverletzung nicht. Gleichwohl steht fest, daß er im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung den ihm durch die Richtlinie auferlegten Verpflichtungen noch nicht nachgekommen war.

Nach dem Wortlaut des Vertrages besteht für die Mitgliedstaaten in bezug auf die Durchführung der Richtlinien nicht eine Verpflichtung zum Einsatz bestimmter Mittel, sondern eine Verpflichtung zur Erreichung eines *Ziels.*

Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag lautet nämlich:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern diesen die Erfüllung ihrer Aufgabe."

Artikel 189 Absatz 3 bestimmt außerdem:

„Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel."

Der genannte Artikel 10 der Richtlinie bezieht sich auf die Art dieser Verpflichtung und setzt außerdem eine Frist für deren Durchführung fest.

Wer zur Erreichung eines Ziels verpflichtet ist, hat, wenn er dieser Pflicht nicht nachkommt, zu beweisen, daß dies auf ein unvorhersehbares und unabwendbares Ereignis zurückzuführen ist und *bleibt.*

Niemand denkt daran, in Abrede zu stellen, daß die Zerstörung von statistischen Datenbanken ein solches auf höhere Gewalt zurückzuführendes Ereignis ist. Das italienische Verkehrsministerium hat die zuständigen Dienststellen der Gemeinschaft hiervon mit Schreiben vom 18. Januar 1979 verständigt. Das Attentat wurde also Ende 1978/Anfang 1979 verübt. In der Zeit unmittelbar danach konnte man von der Italienischen Republik nicht verlangen, daß sie ihre Verpflichtung erfüllte. So gewährte die Kommission auch aufgrund ihres Ermessensspielraums dem beklagten Mitgliedstaat eine Frist von drei Jahren, bevor sie ihm gegenüber das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag einleitete.

Dies tat sie zu Recht: Das Attentat, das es rechtfertigt, daß der betroffene Mitglied-

staat seine Verpflichtung nicht im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie erfüllt hat, konnte weder diesen Mitgliedstaat endgültig von seiner Verpflichtung entbinden noch ihm die Befugnis verleihen, die Fristen zu deren Erfüllung nach eigenem Ermessen festzulegen.

Sie haben bereits zur Bedeutung der Einhaltung dieser Fristen entschieden:

„Die gewissenhafte Befolgung einer Richtlinie ist gerade darum so wichtig, weil die Vollzugsmaßnahmen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen sind mit der Folge, daß Rechtshandlungen dieser Art wirkungslos bleiben müssen, wenn die gesteckten Ziele nicht in den gesetzten Fristen erreicht werden. Haben also im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, die Bestimmungen einer Richtlinie keine weniger zwingende Wirkung als sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, dann kommt eine derartige Wirkung erst recht Bestimmungen zu, die Fristen für die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen enthalten ..." (Urteil vom 26. Februar 1976 in der Rechtssache 52/75, Kommission/ Italien, Slg. 1976, 277, 284, Randnr. 10 der Entscheidungsgründe).

Es stellt sich somit die Frage, ob die italienische Regierung, der es, wie ich bereits ausgeführt habe, unmöglich war, aufgrund des genannten Attentats der Richtlinie innerhalb der festgesetzten Frist nachzukommen, sich auch jetzt noch, sechs Jahre nach diesem Attentat, vor dem Gerichtshof auf dieses Ereignis berufen kann, um zu rechtfertigen, daß sie weiterhin ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Ich meine: nein. Man kann sich nicht unbegrenzt auf ein Hindernis berufen, so schwerwiegend es auch sein mag. Jedenfalls nach Ablauf einer gewissen Zeit kann man dies nur noch in einer bestimmten Weise tun, die Sie selbst festgelegt haben. Sie haben nämlich entschieden:

„Erweist sich die Frist, in der eine Richtlinie zu vollziehen ist, als zu kurz, so besteht für den betreffenden Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das zuständige Gemeinschaftsorgan zu der notwendigen Verlängerung der Frist zu bewegen" (Urteil in der Rechtssache 52/75, a. a. O., Randnr. 11/13 der Entscheidungsgründe).

Ein solcher Schritt hätte es dem Organ ermöglicht zu beurteilen, ob im vorliegenden Fall infolge des Attentats ein unüberwindliches Hindernis vorliegt. Es fehlt nämlich nicht an Beispielen für Richtlinien des Rates, mit denen auf Antrag eines Mitgliedstaats die ursprünglich für die Umsetzung einer Richtlinie vorgesehenen Fristen verlängert wurden.

Die italienische Regierung hat nicht vorgetragen, sie habe einen solchen Antrag gestellt. Da sie dies nicht getan hat, ist festzustellen, daß sie die ihr durch die genannte Richtlinie auferlegten Verpflichtungen verletzt hat.

4. Deshalb beantrage ich,

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 78/546 des Rates verstoßen hat, daß sie keine statistischen Daten über den Güterkraftverkehr nach den in dieser Richtlinie vorgesehenen Modalitäten erhoben hat,

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.