URTEIL DES GERICHTSHOFES (Vierte Kammer)

16. Oktober 2003 *

In der Rechtssache C-455/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. B. Wainwright und R. Amorosi als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 28 EG und 30 EG verstoßen hat, dass sie Rechtsvorschriften beibehalten hat, wonach die Vermarktung von noch nicht vollständig harmonisierten Erzeugnissen, die zur Verwendung auf unter italienischer Flagge fahrenden Handelsschiffen bestimmt sind, von der Erteilung einer Konformitätsbescheinigung durch eine innerstaatliche Einrichtung — unter eventueller Beschränkung des Rechts zur Vermarktung der Erzeugnisse auf den Inhaber einer solchen Bescheinigung — abhängig gemacht und die Gültigkeit von Prüfungen, die nach internationalem Standard von in den anderen Mitgliedstaaten oder in Unterzeichnerstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) anerkannten Organisationen durchgeführt wurden, selbst dann nicht anerkannt wird, wenn die Daten der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt werden und sich aus den Bescheinigungen ergibt, dass die Ausrüstung ein Sicherheitsniveau gewährleistet, das dem für die italienischen Waren verlangten entspricht,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter) sowie der Richter D. A. O. Edward und S. von Bahr,

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. November 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage auf Feststellung erhoben, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 28 EG und 30 EG verstoßen hat, dass sie Rechtsvorschriften beibehalten hat, wonach die Vermarktung von noch nicht vollständig harmonisierten Erzeugnissen, die zur Verwendung auf unter italienischer Flagge fahrenden Handelsschiffen bestimmt sind, von der Erteilung einer Konformitätsbescheinigung durch eine innerstaatliche Einrichtung — unter eventueller Beschränkung des Rechts zur Vermarktung der Erzeugnisse auf den Inhaber einer solchen Bescheinigung — abhängig gemacht und die Gültigkeit von Prüfungen, die nach internationalem Standard von in den anderen Mitgliedstaaten oder in Unterzeichnerstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) anerkannten Organisationen durchgeführt wurden, selbst dann nicht anerkannt wird, wenn die Daten der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt werden und sich aus den Bescheinigungen ergibt, dass die Ausrüstung ein Sicherheitsniveau gewährleistet, das dem für die italienischen Waren verlangten entspricht:

Rechtlicher Rahmen

Das Gemeinschaftsrecht

2 Artikel 28 EG bestimmt:

„Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten."

3 Artikel 30 EG sieht vor:

„Die Bestimmungen der Artikel 28 und 29 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die ... zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen ... gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen."

4 Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 94/57/EG des Rates vom 22. November 1994 über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden (ABl. L 319, S. 20) lautet wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen nur Organisationen anerkennen, die den im Anhang aufgeführten Kriterien genügen. Die Organisationen haben den Mit-

gliedstaaten, an die sie ihren Anerkennungsantrag richten, vollständige Angaben darüber vorzulegen sowie den Nachweis dafür zu erbringen, dass sie diesen Kriterien genügen. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Organisationen in geeigneter Weise über deren Anerkennung.

(2) Jeder Mitgliedstaat teilt der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mit, welche Organisationen er anerkannt hat."

5 Artikel 1 der Richtlinie 96/98/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 über Schiffsausrüstung (ABl. 1997, L 46, S. 25) in der durch die Richtlinie 98/85/EG der Kommission vom 11. November 1998 (ABl. L 315, S. 14), geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 96/98) sieht vor:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Verbesserung der Sicherheit auf See und des Schutzes vor Meeresverschmutzungen durch eine einheitliche Anwendung der einschlägigen internationalen Übereinkünfte über die in Anhang A aufgeführte Ausrüstung, mit der Schiffe ausgestattet werden sollen, für die von den Mitgliedstaaten oder in ihrem Namen gemäß internationalen Übereinkommen Sicherheitszeugnisse ausgestellt werden, sowie die Gewährleistung des freien Verkehrs dieser Ausrüstung innerhalb der Gemeinschaft."

6 Die Richtlinie 96/98 enthält zu diesem Zweck Bestimmungen zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften über die Unterlagen und Bedingungen, die für die Erteilung der Zertifizierung der Ausrüstung vorliegen müssen, die an Bord der in Anhang A.1 aufgezählten Schiffe gebracht werden soll, d. h. der Ausrüstung, für die es bereits genaue Prüfnormen in den in diesem Anhang aufgeführten internationalen Übereinkünften gibt.

7 Die Ausrüstung, für die es in den genannten internationalen Übereinkünften noch keine genauen Prüfnormen gibt, ist in Anhang A.2 der Richtlinie 96/98 aufgelistet.

Die nationale Regelung

8 Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 347 vom 18. April 1994 (Supplemento ordinario zu GURI Nr. 132 vom 8. Juni 1994, im Folgenden: Dekret Nr. 347/94) bestimmt:

„Auf Schiffen, für die die Vorschriften der internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See ... die Aufnahme der in der dem Buch I der vorliegenden Regelung beigefügten Tabelle A aufgeführten Geräte, Vorrichtungen und Ausrüstung ... verlangen, müssen diese, außer in den in der Regelung vorgesehenen Ausnahmefällen, dem vom Ministerium zugelassenen Typ entsprechen."

9 Artikel 3 des Dekrets Nr. 347/94 sieht vor:

„1. Der Antrag auf Typenzulassung ist beim zuständigen Ministerium einzureichen oder diesem per Post zuzusenden.

2. Dem Antrag ist der technische Bericht des italienischen Schiffsregisters beizufügen, dessen Beschaffung dem Antragsteller obliegt."

10 Infolge von Entwicklungen in der Rechtsetzung, die nach dem Erlass des Dekrets Nr. 347/94 eingetreten sind, finden dessen vorstehend erwähnte Vorschriften nur noch auf die in Anhang A.2 der Richtlinie 96/98 aufgelistete Ausrüstung Anwendung.

11 Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass für die Vermarktung und die Anbringung an Bord der im genannten Anhang A.2 aufgelisteten Ausrüstung eine vom italienischen Schiffsregister (im Folgenden: RINA) ausgestellte Konformitätsbescheinigung und eine vom zuständigen Ministerium ausgestellte Typenzulassungserklärung vorzulegen ist. Die Konformitätsbescheinigung kann nur ausgestellt werden, wenn Prüfungen und Analysen von den Dienststellen des RINA durchgeführt worden sind.

Das außergerichtliche Verfahren

12 Im Anschluss an eine von einem dänischen Schiffsausrüstungshersteller 1997 eingereichte Beschwerde richtete die Kommission am 11. Juni 1998 ein Aufforderungsschreiben an die Italienische Republik, das durch Schreiben vom 30. Juli 1999 ergänzt wurde. In diesem Schreiben wies die Kommission u. a. darauf hin, dass die Nichtanerkennung der in den anderen Mitgliedstaaten oder in Unterzeichnerstaaten des EWR-Abkommens ausgestellten Bescheinigungen über die Konformität von Schiffsausrüstung und die in diesen Staaten durchgeführten Prüfungen der Konformität dieser Ausrüstung den Artikeln 28 EG und 30 EG sowie Artikel 11 des genannten Abkommens widerspreche.

13 Am 28. Oktober 1999 antworteten die italienischen Behörden auf die genannten Schreiben, dass den von der Kommission erhobenen Rügen durch den Erlass von Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 96/98 in italienisches Recht nachgekommen worden sei.

14 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Vertragsverletzung hinsichtlich der in Anhang A.2 der Richtlinie 96/98 aufgeführten Ausrüstung durch den Erlass dieser Vorschriften nicht beendet worden sei, gab sie am 17. Februar 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die in ihrem Aufforderungsschreiben formulierten Rügen wiederholte, diese jedoch auf die genannte Ausrüstung beschränkte.

15 Bei einer Besprechung am 6. Juni 2000 erkannten die italienischen Behörden die Unvereinbarkeit der nationalen Vorschriften mit der Richtlinie 96/98 an und teilten der Kommission ihre Absicht mit, der mit Gründen versehenen Stellungnahme durch Änderung dieser Vorschriften nachzukommen. Sie wiesen außerdem darauf hin, dass für die Zeit bis zum Inkrafttreten dieser Änderungen Rundschreiben mit den für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 96/98 erforderlichen Anweisungen erlassen würden.

16 Mit Schreiben vom 8. Juni 2000 teilten die italienischen Behörden der Kommission den Erlass des Rundschreibens vom 22. Februar 2000 mit, wonach für die in Anhang A.2 der genannten Richtlinie aufgeführte Schiffsausrüstung die von den anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Typenzulassungsbescheinigungen anerkannt werden. Hinsichtlich der Anerkennung der Prüfungen erklärten sie, dass Rechtsänderungen in Vorbereitung seien.

17 Mit einem an die Kommission gerichteten Schreiben vom 16. November 2000 teilten die italienischen Behörden mit, dass das Verfahren zur Änderung des Dekrets Nr. 347/94 im Gange sei. Mit demselben Schreiben übersandten sie der Kommission den Text der Dienstanweisung Nr. 57/2000 der Leitung des Hafenkommandaturkorps vom 4. August 2000, wonach die zuständigen Einrichtungen die bereits in den anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen und Kontrollen zu berücksichtigen haben.

18 Mit Schreiben vom 29. März 2001 machte die Kommission die italienischen Behörden darauf aufmerksam, dass die Unvereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht nur durch den Erlass einer Vorschrift beendet werden könne, die mit dem Dekret Nr. 347/94 zumindest gleichrangig sei, und dass eine derartige Unvereinbarkeit daher nicht durch eine Dienstanweisung beseitigt werden könne.

19 Mit Schreiben vom 2. Mai 2001 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass das Rechtsetzungsverfahren im Gange sei, und fügten diesem Schreiben die Änderungen bei, die sie in Bezug auf das Dekret Nr. 347/94 vorzunehmen gedachten.

20 Die Kommission reichte angesichts der Feststellung, dass über ein Jahr vergangen war, seit die italienischen Behörden in der Besprechung vom 6. Juni 2000 ihre Absicht kundgetan hatten, die betreffenden Vorschriften zu ändern, die vorliegende Klage ein.

Zur Klage

21 Aus den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 des Dekrets Nr. 347/94 ergibt sich, dass für jegliche Schiffsausrüstung, die zur Verwendung auf unter italienischer Flagge fahrenden Handelsschiffen bestimmt ist, aus einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik stammt und in Anhang A.2 der Richtlinie 96/98 aufgeführt ist, zur Vermarktung in Italien eine von einer den italienischen Behörden zuzurechnenden Einrichtung, nämlich der RINA, ausgestellte Typenzulassungserklärung sowie Prüfungen und Analysen erforderlich sind, die nur von deren Dienststellen durchgeführt werden können.

22 Die genannten nationalen Vorschriften sind somit geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern, und stellen daher eine nach Artikel 28 EG unzulässige Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar (vgl. Urteile vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5, und vom 9. Februar 1999 in der Rechtssache C-383/97, Van der Laan, Slg. 1999, I-731, Randnr. 18).

23 Zwar kann eine Behinderung des freien Warenverkehrs, solange noch keine Harmonisierung stattgefunden hat, nach Artikel 30 EG, in dem es unter anderem um den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen geht, oder aus anderen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Im vorliegenden Fall hat die Italienische Republik sich jedoch auf keine derartige Rechtfertigung berufen. In ihrer Klageerwiderung macht sie nämlich nur geltend, dass die Änderung des Dekrets Nr. 347/94 im Gange sei, und legt die Gründe für deren Verspätung dar.

24 Da es nach dem genannten Dekret nicht zulässig ist, die während eines Zulassungsverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat bereits durchgeführten Analysen und Prüfungen zu berücksichtigen, erfüllt die Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handels, die durch die Notwendigkeit verursacht wird, eine von der RINA ausgestellte Zulassungserklärung zu erhalten, auf jeden Fall nicht das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit und ist daher nicht nach dem Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt (in diesem Sinne Urteil vom 17. September 1998 in der Rechtssache C-400/96, Harpegnies, Slg. 1998, I-5121, Randnrn. 34 und 35).

25 Was die Dienstanweisung Nr. 57/2000 angeht, so kann diese die festgestellte Unvereinbarkeit zwischen den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 des Dekrets Nr. 347/94 und Artikel 28 EG nicht beenden. Nach ständiger Rechtsprechung lässt sich nämlich die Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit den Gemeinschaftsvorschriften, auch soweit diese unmittelbar anwendbar sind, letztlich nur durch verbindliche nationale Bestimmungen ausräumen, die denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden Bestimmungen (vgl. u. a. Urteil vom 4. Dezember 1997 in der Rechtssache C-207/96, Slg. 1997, I-6869, Randnr. 26).

26 Daraus folgt, dass die genannten nationalen Vorschriften Artikel 28 EG widersprechen. Da sich der Gegenstand der Klage der Kommission, anders als der des außergerichtlichen Verfahrens, nicht ausdrücklich auf Artikel 11 des EWR-Abkommens erstreckt, sind die Feststellungen des Gerichtshofes auf den genannten Artikel des EG-Vertrags zu beschränken.

27 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass sie Rechtsvorschriften beibehalten hat, wonach die Vermarktung von noch nicht vollständig harmonisierten Erzeugnissen, die zur Verwendung auf unter italienischer Flagge fahrenden Handelsschiffen bestimmt sind, von der Erteilung einer Konformitätsbescheinigung durch eine innerstaatliche Einrichtung — unter eventueller Beschränkung des Rechts zur Vermarktung der Erzeugnisse auf den Inhaber einer solchen Bescheinigung — abhängig gemacht und die Gültigkeit von Prüfungen, die nach internationalem Standard von in den anderen Mitgliedstaaten anerkannten Organisationen durchgeführt wurden, selbst dann nicht anerkannt wird, wenn die Daten der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt werden und sich aus den Bescheinigungen ergibt, dass die Ausrüstung ein Sicherheitsniveau gewährleistet, das dem für die italienischen Waren verlangten entspricht.

Kosten

28 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen, dass sie Rechtsvorschriften beibehalten hat, wonach die Vermarktung von noch nicht vollständig harmonisierten Erzeugnissen, die zur Verwendung auf unter italienischer Flagge fahrenden Handelsschiffen bestimmt sind, von der Erteilung einer Konformitätsbescheinigung durch eine innerstaatliche Einrichtung — unter eventueller Beschränkung des Rechts zur Vermarktung der Erzeugnisse auf den Inhaber einer solchen Bescheinigung — abhängig gemacht und die Gültigkeit von Prüfungen, die nach internationalem Standard von in den anderen Mitgliedstaaten anerkannten Organisationen durchgeführt wurden, selbst dann nicht anerkannt wird, wenn die Daten der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt werden und sich aus den Bescheinigungen ergibt, dass die Ausrüstung ein Sicherheitsniveau gewährleistet, das dem für die italienischen Waren verlangten entspricht.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Timmermans Edward von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Oktober 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris