DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen, daß sie nicht die Bestimmungen erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie 66/404/EWG des Rates über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut innerhalb der Frist zu genügen, die nach Artikel 18 in der Fassung der Richtlinie 69/64/EWG dafür vorgesehen war.**

2. **Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Juni 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 30. MAI 1973

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Im Hinblick auf den zunehmenden Bedarf an forstlichem Vermehrungsgut für die Regeneration des Waldes und für die Neuaufforstung, im Hinblick auf die Notwendigkeit, dabei genetisch hochwertiges Vermehrungsgut zu verwenden, sowie in Anbetracht der Erkenntnis, daß es im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt, durch gemeinschaftliche Regeln auf diesem Gebiet den freien Handelsverkehr zu gewährleisten, hat der Ministerrat am 14. Juni 1966 eine Richtlinie „über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut" (ABl. Nr. 125 vom 11. 7. 1966, S. 2326) erlassen.

Ihr zufolge obliegt den Mitgliedstaaten eine Reihe von Verpflichtungen.

So haben die Mitgliedstaaten Vorschriften zu erlassen, nach denen „Vermehrungsgut nur in den Verkehr gebracht werden darf, wenn es von amtlich zuge-

lassenem Ausgangsmaterial stammt" (Art. 4). Gemäß Artikel 5 sollen sie vorschreiben, „daß nur solches Ausgangsmaterial amtlich zugelassen werden darf, das wegen seiner Güte für die Nachzucht geeignet erscheint und im Hinblick auf die Holzerzeugung keine nachteiligen Anlagen aufweist". Nach Artikel 6 haben sie eine Liste des amtlich zugelassenen Ausgangsmaterials ihres Staatsgebietes anzulegen und der Kommission unverzüglich mitzuteilen. Weiterhin sollen sie — wie Artikel 7 vorschreibt — für generatives Vermehrungsgut Herkunftsgebiete abgrenzen. Sie schreiben — gemäß Artikel 8 — vor, daß Vermehrungsgut getrennt gehalten und gekennzeichnet wird, und sie ordnen nach Artikel 9 an, daß Vermehrungsgut nur in den Verkehr gebracht wird, wenn es dem Artikel 8 entspricht und von bestimmten Urkunden begleitet wird. Nach Artikel 10 haben sie auch vorzuschreiben, daß Saatgut nur in bestimmter Form in den Verkehr gebracht werden darf. Aufgrund von Artikel 11 tragen sie Sorge dafür, daß die Identität des Vermehrungsgutes durch amtliche Überwachung gewährleistet ist. Sie sorgen außerdem — wie es in Artikel 13 heißt — dafür, „daß Vermehrungsgut ... nur den in dieser Richtlinie vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen unterliegt".

Zu diesen Aufgaben sind in Artikel 18 der Richtlinie für die verschiedenen Arten von Saatgut und Pflanzenteilen Termine genannt, bis zu denen die Mitgliedstaaten durch Inkraftsetzen der erforderlichen Vorschriften den Bestimmungen der Richtlinie und ihrer Anlagen nachzukommen hatten. Von ihnen interessiert jetzt namentlich der in Artikel 18 Absatz 1 a genannte Termin, nämlich der 1. Juli 1967. Er wurde später durch eine Richtlinie vom 18. Februar 1969 (ABl. L 48 vom 26. 2. 1969, S. 12) durch den des 1. Juli 1969 ersetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt waren also bestimmte Maßnahmen, wie sie schon im Amtsblatt der Gemeinschaften vom 11. Juli 1966 im einzelnen aufgeführt waren, von den Mitgliedstaaten zu erlassen.

Dem ist die Italienische Republik, was in einem Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 23. Dezember 1969 anerkannt wurde, nicht nachgekommen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften — gemäß Artikel 155 des EWG-Vertrags gehalten, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen — fühlte sich deshalb verpflichtet, ein Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags einzuleiten. Dies ist durch einen Brief an den italienischen Außenminister vom 24. März 1971 geschehen, in dem sich die Feststellung findet, daß in Italien entgegen der Verpflichtung des Artikels 18 Absatz 1 a der erwähnten Richtlinie nationale Maßnahmen noch nicht in Kraft getreten sind, und in dem um diesbezügliche Stellungnahme gebeten wird. Weil darauf keine Antwort erfolgte, erließ die Kommission am 14. September 1971 eine begründete Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 des EWG-Vertrags. Sie enthält die Feststellung, die Italienische Republik habe ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllt, und die Aufforderung, die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu treffen. Nach Ablauf dieser Frist ging der Kommission ein Fernschreiben der Ständigen Vertretung Italiens vom 20. Januar 1972 zu, in dem mitgeteilt wurde, ein Gesetzentwurf zur Ausführung der Ratsrichtlinie sei durch die VIII. Senatskommission bereits gebilligt worden. Mit Rücksicht darauf und die Versicherung, die italienische Regierung werde alles tun, damit der Gesetzentwurf schnell und endgültig verabschiedet werde, setzte die Kommission das eingeleitete Verfahren aus und teilte der italienischen Regierung durch Schreiben vom 20. April 1972 mit, es werde abermals eine Frist von drei Monaten festgesetzt, innerhalb deren die notwendigen Maßnahmen zu erlassen seien.

Nachdem auch diese Frist verstrichen war, ohne daß es zur Ausführung der Richtlinie durch die italienische Regierung gekommen ist, machte die Kommis-

sion ihre gleichfalls in dem Schreiben vom 20. April 1972 enthaltene Ankündigung wahr und leitete mit einer am 8. Dezember 1972 eingereichten Klage ein Gerichtsverfahren gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags ein. Ihrem Antrag entsprechend soll der Gerichtshof nunmehr feststellen, daß die Italienische Republik die Verpflichtungen nicht erfüllt hat, die ihr aufgrund von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Ratsrichtlinie vom 14. Juni 1966 obliegen.

Im Laufe des Gerichtsverfahrens — lassen Sie mich das noch nachtragen — haben wir erfahren, daß der erwähnte italienische Gesetzentwurf, der wegen der am 24. Februar 1972 erfolgten vorzeitigen Parlamentsauflösung nicht mehr verabschiedet werden konnte, gleich nach der Bildung eines neuen Parlaments, am 12. August 1972 erneut vom Ministerrat gebilligt und am 19. September 1972 dem Senat vorgelegt worden ist. Wir haben außerdem gehört, daß der Senat im Februar 1973 seine Zustimmung ausgesprochen hat, daß der Entwurf im April 1973 von dem zuständigen Ausschuß der Deputiertenkammer verabschiedet worden ist und daß das Plenum des italienischen Parlaments am Vortage der mündlichen Verhandlung (am 15. Mai 1973) mit der Beratung begonnen und sie teilweise schon abgeschlossen hat. Schließlich wurde uns noch in einem Fernschreiben vom 19. Mai 1973 mitgeteilt, daß es am 17. Mai 1973 zur Verabschiedung des Gesetzes gekommen ist.

Wenn ich zu diesem Sachverhalt nunmehr meine Meinung äußern soll, so muß ich zuvor kurz in Erinnerung rufen, mit welchen Einlassungen die italienische Regierung dem Feststellungsantrag der Kommission zu begegnen versucht.

Sie hat einmal darauf hingewiesen, es hätten sich schon bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage Probleme und Schwierigkeiten ergeben, die eine Verzögerung mit sich gebracht hätten (namentlich im Hinblick auf das Gesetz über die Regionen aus dem Jahre 1971 mit seinen Kompetenzregeln). — Sie hat sich weiterhin auf den Grundsatz des Artikels 2 des EWG-Vertrags („harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft") berufen und geltend gemacht, er rechtfertige es, daß bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und der Integration nationaler Bereiche in ihn ein überstürztes Vorgehen vermieden werde. — Sie ist auch der Meinung, eine Feststellung nach Artikel 169 sei nur angebracht bei absichtlicher Nichterfüllung von Vertragspflichten. Daran fehle es aber im gegenwärtigen Fall, weil die Verwirklichung des italienischen Gesetzgebungsvorhabens zur Ausführung der Ratsrichtlinie durch die politische Krise aufgehalten worden sei, die in Italien Ende 1971/Anfang 1972 bestanden habe. — Schließlich hat die italienische Regierung noch darauf hingewiesen, das Gesetz zur Ausführung der Ratsrichtlinie sei inzwischen teilweise schon erlassen und die restliche Verabschiedung stehe unmittelbar bevor. Damit entfalle die Notwendigkeit, das Vertragsverletzungsverfahren fortzuführen.

Wir haben demnach zu prüfen, ob dieses Vorbringen geeignet ist, den Feststellungsantrag der Kommission zu Fall zu bringen.

Beginnen wir mit dem zuletzt genannten Punkt, d. h. mit den in der mündlichen Verhandlung erwähnten, jüngsten Gesetzgebungsmaßnahmen der Italienischen Republik. Dieses Problem macht nämlich die geringsten Schwierigkeiten, weil sich die angezeigte Wertung mit Deutlichkeit aus der bisherigen Rechtsprechung ergibt. Tatsächlich wurde im Urteil der Rechtssache 7/61 (Slg. 1961, 715) schon festgehalten, Gegenstand einer Klage nach Artikel 169 sei die Nichterfüllung einer Vertragsverpflichtung im Zeitpunkt der Klageerhebung. Dagegen habe der Gerichtshof „nicht zu prüfen, ob der beteiligte Staat nach der Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die begangene Vertragsverletzung zu beheben". Bezogen auf den vorliegenden Fall, bedeutet dies: Da die Ratsrichtlinie in ihrer geänderten Fassung den 1. Juli 1969 als Endzeitpunkt für die Erfüllung der staatlichen Ver-

pflichtungen angibt und da die Klage der Kommission am 8. Dezember 1972 erhoben worden ist, kann der Erlaß eines italienischen Gesetzes am 15. Mai 1973 und an den nachfolgenden Tagen sicher nicht ausschließen, daß dem Feststellungsantrag der Kommission stattgegeben wird. — Es erscheint sogar fraglich — um dies auch noch zu sagen —, ob im gegenwärtigen Fall nach dem Vorbild des Urteils 48/71 (Slg. 1972, 529) eine Feststellung in den Urteilsgründen dahingehend angebracht ist, die Vertragsverletzung sei behoben worden. Nach den unbestrittenen Erklärungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung ist nämlich nach dem genannten italienischen Gesetz noch der Erlaß von Durchführungsvorschriften (unter anderem zur Schaffung bestimmter Gremien) erforderlich, und es kann so gesehen von einer vollständigen Befolgung der Ratsrichtlinie nicht schon mit dem Erlaß des erwähnten Gesetzes, sondern erst mit der Festlegung der notwendigen Durchführungsverordnungen gesprochen werden.

Was alsdann den Hinweis der italienischen Regierung auf Artikel 2 des EWG-Vertrags (die „harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft") angeht, so ist ohne weiteres erkennbar, daß er im gegenwärtigen Verfahren bedeutungslos ist. Insofern ist maßgeblich, daß die Ratsrichtlinie mit Klarheit und verbindlich einen Endzeitpunkt für die Verwirklichung nationaler Maßnahmen festgelegt hat. Dabei kann angenommen werden, daß auch auf die Grunderfordernisse des Vertrages und die Prinzipien des Artikels 2 Rücksicht genommen worden ist. Wenn ein Mitgliedstaat in diesem Zusammenhang aber nicht versucht hat, eine Verschiebung des genannten Zeitpunkts auf der Gemeinschaftsebene zu erreichen oder die Gültigkeit der entsprechenden Bestimmung rechtzeitig unter Berufung auf angeblich verletzte Gemeinschaftsvorschriften anzufechten, so muß es ihm zweifellos verwehrt sein, im Verfahren zur Feststellung der Nichterfüllung der Ratsrichtlinie die genannten Vertragsgrundsätze zu seiner Rechtfertigung ins Spiel zu bringen.

Ähnliche Bemerkungen gelten zu der weiteren Einlassung der italienischen Regierung, es hätten sich schon bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage Probleme ergeben, die eine Verzögerung der Arbeiten bewirkt hätten. Sollte es sich tatsächlich so verhalten haben, so wäre es an der italienischen Regierung gewesen, rechtzeitig darauf hinzuweisen und eine Verlängerung der in der Ratsrichtlinie festgesetzten Frist zu erwirken. Da dies nicht geschehen ist, kann sie in dem später anhängig gewordenen Vertragsverletzungsverfahren schwerlich mit der Erklärung gehört werden, es hätten materielle Schwierigkeiten schon die Vorarbeiten zur Ausführung der Ratsrichtlinie belastet und ihre Erfüllung so verzögert. — Darüber hinaus drängt sich in diesem Zusammenhang aber auch die Feststellung auf, es sei außerordentlich unwahrscheinlich, daß im italienischen Bereich Probleme existiert haben könnten, die die Vorarbeiten zur Ausführung einer schon im Jahre 1966 erlassenen Richtlinie bis zum Ende des Jahres 1971 verzögern mußten. Es kann demnach mit der soeben behandelten Argumentation, der es überdies an einer substantiierten Begründung fehlt, gegen den Feststellungsantrag der Kommission ebenfalls nicht ausgerichtet werden.

Somit bleibt nur noch der Hinweis der italienischen Regierung auf die politische Krise, die in Italien Ende 1971/Anfang 1972 geherrscht und die es damals (namentlich wegen vorzeitiger Parlamentsauflösung) verhindert habe, daß die zunächst eingereichte Gesetzesvorlage noch im Frühjahr 1972 verabschiedet wurde.

Auch darin wird man jedoch — um dies gleich zu sagen — keinen geeigneten Rechtfertigungsgrund sehen können. Zu dieser Wertung berechtigt nicht zuletzt die bisherige Rechtsprechung zu ähnlichen Einwendungen.

Insofern erinnere ich einmal an das Urteil der Rechtssache 8/70 (Slg. 1970, 967), in dem es heißt: „Jedenfalls kann sich ... ein Mitgliedstaat nicht mit Hinderungsgründen rechtfertigen, die nicht nur erheblich später als die Verpflichtun-

gen, deren Verletzung gerügt wird, sondern erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist entstanden sind." So verhält es sich tatsächlich im gegenwärtigen Fall, in dem die in der Richtlinie festgesetzte Frist am 1. Juli 1969 abgelaufen ist, während sich die italienische innenpolitische Krise erst Ende 1971 ergeben hat.

Ich erinnere weiterhin an die weiderholt schon getroffene Feststellung, daß gewisse Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts den Staaten als solchen obliegen und daß „die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaates nach Artikel 169 ... unabhängig davon (besteht), welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt". Sie findet sich im Urteil der Rechtssache 77/69 (Slg. 1970, 243) sowie im Urteil 8/70 (Slg. 1970, 966), und sie gilt sicherlich auch für die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die durch die jetzt interessierende Ratsrichtlinie geschaffen worden sind.

Ich erinnere schließlich noch an ein vor kurzem ergangenes Urteil (Rechtssache 30/72), in dem es heißt: „Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen. Er hat vielmehr aufgrund der den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages auferlegten allgemeinen Pflichten in seinem innerstaatlichen Recht die Konsequenzen aus seiner Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu ziehen ..." Letzteres dürfte — wie die Kommission mit Recht betont hat — auch so zu verstehen sein, daß die Mitgliedstaaten dafür Vorsorge zu treffen haben, daß sie selbst in Krisenzeiten dringende Gemeinschaftsaufgaben erfüllen können und daß sie, wenn sie dies unterlassen, später einem Vorwurf der Vertragsverletzung nicht entgehen können.

Tatsächlich reichen diese Erkenntnisse aus, um auch den gegenwärtig interessierenden Einwand der italienischen Regierung, der sich auf das Fehlen einer *absichtlichen* Vertragsverletzung bezieht, zurückzuweisen. Ob er darüber hinaus — wie die Kommission meint — auch deswegen nicht stichhaltig wäre, weil es nach italienischem Verfassungsrecht selbst bei Funktionsunfähigkeit des Parlaments andere Möglichkeiten der Ausführung der Ratsrichtlinie gegeben hätte, braucht deshalb nicht vertieft zu werden.

Dies alles bringt mich dazu, abschließend meine Meinung wie folgt zusammenzufassen:

Die von der Kommission gegen die Italienische Republik eingereichte Klage ist zulässig und begründet. Der Gerichtshof hat also festzustellen, daß die Italienische Republik deswegen gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verstoßen hat, weil sie vor Ablauf der in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie vom 14. Juni 1966 festgesetzten Frist, die durch die Richtlinie vom 18. Februar 1969 bis zum 1. Juli 1969 verlängert worden ist, die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen nicht getroffen hat.