SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 8. MÄRZ 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Aus Unterschieden der nationalen Bestimmungen, nach denen die Vermarktung oder Benutzung bestimmter Waren von der Beachtung technischer Bedingungen abhängt, können sich Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr ergeben. Für ihre Beseitigung sind Gemeinschaftsrichtlinien vorgesehen.

In dem Fall, zu dem ich heute Stellung nehme, handelt es sich um Gemeinschaftsmaßnahmen, die sich auf Meßinstrumente beziehen.

Dazu ist am 26. Juli 1971 eine allgemeine Rahmenrichtlinie des Rates „zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend gemeinsame Vorschriften über Meßgeräte sowie über Meß- und Prüfverfahren" (Nr. 71/316, ABl. L 202 vom 6. 9. 1971, S. 1) ergangen. Für sie ist eine Harmonisierung der Bestimmungen über die Kontrolle von Meßinstrumenten vor der Vermarktung kennzeichnend; vorgesehen ist eine „EWG-Bauartzulassung" und eine „EWG-Ersteichung" für neue Instrumente. Wichtig ist ferner die Anbringung eines Zeichens, das von allen Mitgliedstaaten anzuerkennen ist und das den freien Warenverkehr sichert.

Daneben gibt es besondere Richtlinien für bestimmte Kategorien von Meßinstrumenten. Im vorliegenden Verfahren geht es um die Ratsrichtlinie vom 12. Oktober 1971 „zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Messung der Schüttdichte von Getreide" (Nr. 71/347, ABl. L 239 vom 25. 10. 1971, S. 1). Mit dieser Richtlinie wurde einmal, weil insofern in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Bestimmungen existierten und auch die Praxis der anderen Mitgliedstaaten nicht einheitlich war, ein Eichmaß geschaffen. Es ist die in Artikel 2 definierte EWG-Schüttdichte, die das Verhältnis der in Kilogramm ausgedrückten Maße zu dem in Hektoliter ausgedrückten Volumen bezeichnet, das für eine beliebige Getreidesorte durch Messung mit einem Gerät und nach einem Verfahren ermittelt wird, die den Vorschriften der Richtlinie entsprechen. Sie ist ein wichtiges Element bei der Bestimmung des Interventionspreises und spielt auch eine Rolle im Getreidehandel. Nach Artikel 4 der Richtlinie darf nämlich die Bezeichnung EWG-Schüttdichte im Handel nur verwendet werden, um eine Getreideeigenschaft zu bezeichnen, die mit Meßgeräten gemessen worden ist, die den Vorschriften der Richtlinie entsprechen; auch ist hier angeordnet, daß im Getreidehandel zwischen den Mitgliedstaaten die als Schüttdichte bezeichnete Eigenschaft nur die in der Richtlinie definierte EWG-Schüttdichte sein darf. Zum anderen geht es um die Beseitigung von Hindernissen für den freien Warenverkehr von Meßinstrumenten zur Bestimmung der Schüttdichte. Solche Meßinstrumente müssen nach Artikel 5 der Richtlinie den Vorschriften des Anhangs II entsprechen, sie unterliegen der EWG-Bauartzulassung und der EWG-Ersteichung und werden mit den EWG-Stempeln und -Zeichen versehen. Danach dürfen die Mitgliedstaaten — wie es in Artikel 6 heißt — den Vertrieb oder die Inbetriebnahme solcher Meßgeräte nicht ablehnen, verbieten oder beschränken. Was dazu an nationalen Vorschriften notwendig war, sollte nach Artikel 7 der Richtlinie binnen 18 Monaten nach Bekanntgabe der Richtlinie, also bis zum 15. April 1973, in Kraft gesetzt werden.

Für das Königreich der Niederlande steht fest, daß diese Verpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Fristen erfüllt worden ist. Deshalb hat die Kommission mit einem Schreiben vom 14. Februar 1975, in dem zur Stellungnahme innerhalb eines Monats aufgefordert worden war, ein Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags eingeleitet.

Daraufhin wies die Ständige Vertretung der Niederlande am 7. April 1975 darauf hin, daß ursprünglich die Absicht bestanden habe, die Richtlinie aufgrund eines Benelux-Abkommens vom 11. März 1970 und eines Änderungsprotokolls vom 16. März 1971 durchzuführen, also durch ein unmittelbar und einheitlich für die Benelux-Staaten anwendbares Protokoll. Das habe sich aber nicht verwirklichen lassen, weil nach der Ratifizierung des Abkommens durch die Niederlande im November 1972 eine Ratifizierung in Belgien und in Luxemburg unterblieben sei und auch 1975 nicht abzusehen gewesen sei, wann die Ratifizierung erfolgen werde. Da andererseits das niederländische Eichgesetz aus dem Jahre 1937 nicht unmittelbar die Möglichkeit zur rein nationalen Durchführung der Richtlinie gebe, müsse zunächst eine Änderung dieses Eichgesetzes ins Auge gefaßt werden. Dazu habe man sich nunmehr entschlossen, und ein entsprechender Entwurf werde in Kürze dem Ministerrat vorgelegt werden.

Am 22. Dezember 1975 erließ die Kommission eine förmliche Stellungnahme im Sinne des Artikels 169 des EWG-Vertrags, in der unter anderem die Nichtdurchführung der Richtlinie gerügt und zur Nachholung eine Frist von einem Monat gesetzt wurde.

In einem Schreiben der Ständigen Vertretung der Niederlande vom 22. Januar 1976 wurde daraufhin mitgeteilt, daß der Entwurf einer Änderung des niederländischen Eichgesetzes; der beigefügt war und in dem besondere Bestimmungen für die Durchführung der Richtlinie vorgesehen waren, bald dem Parlament zugeleitet werde. Ferner wurde die Kommission in einem Schreiben vom 27. Juli 1976 davon unterrichtet, daß am 2. Juni 1976 ein Gesetz zur Änderung des Eichgesetzes verabschiedet und damit die notwendige Kompetenz für die Durchführung der Richtlinie geschaffen worden sei. Durchführungsverordnungen zu der Richtlinie würden nunmehr vorbereitet, freilich bedürfe es dafür — auch im Hinblick auf andere EWG-Richtlinien — noch einer allgemeinen Durchführungsverordnung nach niederländischem Recht, nämlich des sogenannten Allgemeinen EWG-Eichbeschlusses. Schließlich wurde die Kommission noch in einem Schreiben vom 21. April 1977 über die weitere Entwicklung informiert und ihr der Entwurf eines allgemeinen EWG-Eichbeschlusses übermittelt, aufgrund dessen dann die Durchführungsbestimmungen zu der hier interessierenden Richtlinie getroffen werden sollten.

Da damit aber nicht abzusehen war, wann es in den Niederlanden tatsächlich zur Anwendung der nach der Richtlinie vom 12. Oktober 1971 erforderlichen Vorschriften kommen werde, rief die Kommission am 28. Juli 1977 den Gerichtshof an. Sie stellt in ihrer Klageschrift den Antrag, festzustellen, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, daß es nicht in der vorgesehenen Frist die Vorschriften in Kraft gesetzt habe, die zur Durchführung der Ratsrichtlinie vom 12. Oktober 1971 notwendig seien.

Nach dem neuesten Stand der Entwicklung ist das Gesetz vom 2. Juni 1976 am 1. Januar 1978 in Kraft getreten und der Entwurf für einen allgemeinen EWG-Eichbeschluß Ende November 1977 dem Ministerrat zugeleitet worden. Andere notwendige Arbeiten, namentlich zu den Maßeinheiten, seien, wie versichert wurde, weit fortgeschritten, und man rechne damit, daß alle nach der erwähnten Richtlinie erforderlichen Maßnahmen bis zur Mitte des Jahres 1978 durchgeführt seien.

Demnach ist klar, daß die in der Richtlinie vom 12. Oktober 1971 gesetzte Frist verstrichen ist, ohne daß niederländische Vorschriften zu ihrer Durchführung ergangen sind, und es steht auch außer Zweifel, daß selbst heute noch die niederländische Rechtslage nicht dem entspricht, was die genannte Richtlinie verlangt. In Anbetracht der bisherigen Rechtsprechung zu derartigen Fällen, nach der feststeht, daß Richtlinien die Mitgliedstaaten binden, und daß zur Vermeidung unterschiedlicher Rechtslagen die von ihnen gesetzten Fristen beachtet werden müssen (vgl. etwa Rechtssachen 52/75, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik, Urteil vom 26. 2. 1976, Slg. 1976, S 277, und 10/76, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik, Urteil vom 22. 9. 1976, Slg. 1976, 1359), drängt sich damit die Schlußfolgerung auf, daß dem Klageantrag der Kommission stattgegeben werden muß.

Diese Auffassung teilt aber offensichtlich die niederländische Regierung nicht ohne weiteres, und deshalb ist es im Interesse einer umfassenden Klärung des Falles notwendig, noch auf das Verteidigungsvorbringen der niederländischen Regierung einzugehen.

1. So ist die niederländische Regierung der Ansicht, die Notwendigkeit der Klage, verstanden als Druckmittel, könne angezweifelt werden. Wichtig sei nämlich, daß sie nicht untätig geblieben sei; sie habe vielmehr das Verfahren zur Durchführung der Richtlinie in Gang gebracht und treibe es auch energisch voran. Darüber sei die Kommission zudem, wie den Bescheiden der niederländischen Regierung vom 7. April 1975, 22. Januar 1976, 27. Juli 1976 und 21. April 1977 entnommen werden könne, nicht im unklaren gelassen worden.

Dieser Standpunkt übersieht jedoch, daß die Kommission nicht nachweisen muß, daß sie ein Interesse an der Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 des EWG-Vertrages hat. Maßgebend ist, ob der betreffende Mitgliedstaat der Aufforderung der Kommission in der in der Stellungnahme gesetzten Fristen nachgekommen ist. Allenfalls kann es noch darauf ankommen, welche Entwicklung sich für die Kommission zu diesem Zeitpunkt abzeichnet und ob zu erkennen ist, daß in naher Zukunft eine Anwendung der angemahnten Vorschriften erfolgt.

Insofern ist der vorliegende Sachverhalt aber ganz eindeutig. Tatsächlich hatte die niederländische Regierung im Dezember 1975/Januar 1976 noch nicht einmal den ersten Schritt zur Ausführung der Richtlinie, die sich in drei Etappen vollziehen soll, getan. Die Änderung des Eichgesetzes wurde erst am 2. Juni 1976 verabschiedet und trat zum 1. Januar 1978 in Kraft. Von der zweiten Etappe, dem Erlaß einer Rahmendurchführungsverordnung (Allgemeiner EWG-Eichbeschluß), wissen wir, daß ein entsprechender Entwurf Ende November 1977 dem Ministerrat vorgelegt worden ist. In Kraft getreten ist er offenbar noch nicht, wie auch spezielle Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie — sie sind als dritte Etappe vorgesehen — noch nicht erlassen sind und ein Zeitpunkt ihres Inkrafttretens mit Gewißheit selbst heute noch nicht vorauszusehen ist.

Wie man bei dieser Sachlage und angesichts einer Richtlinie, die spätestens bis zum 15. April 1973 hätte durchgeführt sein müssen, der Kommission ein Klagerecht bestreiten will, sehe ich tatsächlich nicht.

2. Hingewiesen wurde von der niederländischen Regierung sodann auch auf das nach der Rechtslage — namentlich nach dem niederländischen Recht — notwendig langwierige Verfahren zur Durchführung der Richtlinie. So habe man sich zuerst um eine Lösung im Rahmen des erwähnten Benelux-Abkommens bemüht, die jedoch wegen fehlender Ratifizierung in Belgien und Luxem-

burg nicht gelingen konnte. Bei der rein nationalen Durchführung, die danach in Angriff genommen worden sei, müsse berücksichtigt werden, daß sie gleichsam ein Dreistufenprogramm erfordere, nämlich zuerst eine Änderung des Eichgesetzes, dann auf seiner Grundlage den Erlaß einer Rahmenverordnung, die auch für andere Richtlinien in Frage komme, und anschließend erst den Erlaß spezieller Durchführungsvorschriften. Außerdem dürfe nicht vergessen werden, daß nicht alle Richtlinien mit Rücksicht auf die eingangs erwähnte Rahmenrichtlinie des Rates vom 26. Juli 1971 in gleich leichter Weise durchgeführt werden könnten.

Auch dieser Rechtfertigungsversuch kann jedoch nach meiner Überzeugung nicht gelingen.

— Was zunächst das Benelux-Abkommen angeht, so wurde nicht geltend gemacht, daß es einseitige nationale Maßnahmen ausschließe; tatsächlich ist auch — wie wir im Verfahren gehört haben — die hier interessierende Richtlinie inzwischen von Belgien und Luxemburg durchgeführt worden. Geht man aber davon aus, daß es angezeigt erscheinen mochte, sich zunächst um eine Lösung im Rahmen dieses Abkommens zu bemühen, so bleibt doch die Erkenntnis, daß dies keinesfalls so zeitraubend sein konnte, daß erst Ende 1975 Anlaß bestand, einen anderen Weg zur Durchführung der Richtlinie zu wählen.

— Soweit sich die niederländische Regierung ferner darauf beruft, daß der Erlaß von Durchführungsmaßnahmen für die spezielle Richtlinie vom 12. Oktober 1971 wegen der allgemeinen Rahmenrichtlinie vom 26. Juli 1971 besonders schwierig sei, so fehlt dazu eine eingehendere Begründung. Zudem darf angenommen werden, daß dem beim Erlaß der Richtlinie — sie setzte Einstimmigkeit voraus — Rechnung getragen worden ist. Wenn in ihr eine Frist von 18 Monaten zur Durchführung vorgesehen worden ist, so ist sie wohl allen Beteiligten zum Erlaß der notwendigen nationalen Bestimmungen in diesem Bereich ausreichend erschienen. Überdies hätte ein etwaiger diesbezüglicher Irrtum mit einem Antrag auf Fristverlängerung korrigiert werden können.

— Zu dem nach niederländischem Recht einzuschlagenden dreistufigen Verfahren schließlich hat die Kommission vor allem und mit Recht darauf hingewiesen, daß sich ein Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht auf Bestimmungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts berufen kann, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen (vgl. z. B. Rechtssache 30/72, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/Italienische Republik, Urteil vom 8. 2. 1973, Slg. 1973, 161). Fraglich erscheint hier außerdem, ob ein derartig umständliches Verfahren tatsächlich unerläßlich ist und ob nicht bis zur Änderung des Eichgesetzes eine Ad-hoc-Verordnung zur Durchführung der Richtlinie hätte erlassen werden können. So scheint die niederländische Regierung jedenfalls bei anderen Richtlinien vorgegangen zu sein, und derartige provisorische Maßnahmen wären — wenn ich das recht verstanden habe — nach niederländischer Auffassung auch bis zur Ratifizierung des Benelux-Abkommens möglich gewesen. Nicht zuletzt aber ist in diesem Zusammenhang von Wichtigkeit, daß selbst dann, wenn rechtlich kein anderer Weg zur Durchführung der Richtlinie in Frage kam, angenommen werden muß, daß auch ein derart umständliches Verfahren, wäre es rechtzeitig begonnen worden, längst vor Erlaß der Stellungnahme der Kommission und Ablauf der in ihr gesetzten Frist zum Abschluß gebracht werden konnte.

3. Danach ist nur noch auf eine dritte von der niederländischen Regierung aufgeworfene Frage einzugehen. Hier wird

geltend gemacht, nach der einschlägigen Rechtsprechung komme es darauf an, ob die Nichtausführung einer Richtlinie Diskriminierungen nach sich ziehe; auf die Einhaltung gesetzter Fristen werde nur deswegen Wert gelegt, weil nur so die Wirksamkeit gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen gewährleistet sei. In bezug auf die hier einschlägige Ratsrichtlinie sei jedoch festzustellen, daß das Fehlen entsprechender Durchführungsbestimmungen in den Niederlanden keine ungünstigen Auswirkungen auf dem Gemeinsamen Markt habe.

Das lasse sich einmal sagen, weil es auf dem von der Richtlinie erfaßten Gebiet keine Bestimmungen des niederländischen Rechts gebe, die Diskriminierungen im innergemeinschaftlichen Handel mit sich brächten. Tatsächlich würde von niederländischen Behörden die Vermarktung oder Benutzung von Meßinstrumenten zur Bestimmung der Getreideschüttdichte nicht verweigert, solche Instrumente würden in den Niederlanden nicht hergestellt, und bisher sei jedenfalls kein entsprechender Genehmigungsantrag gestellt worden.

Ungünstige Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt seien zum anderen deswegen nicht zu verzeichnen, weil ein Eichmaß, wie es die Richtlinie vorsehe, in den Niederlanden schon seit langem im Gebrauch sei. Die Königliche Vereinigung „Het Comité van Graanhandelaren", der die niederländischen Getreidehändler angeschlossen seien, besitze ein solches Gerät und bestimme bei Streit und — auf Antrag — in anderen Fällen die Getreideschüttdichte. Auch sei in den Kaufbedingungen der niederländischen Interventionsstelle vorgesehen, daß die Bestimmung der Schüttdichte durch die erwähnte Königliche Vereinigung vorgenommen werde.

Diese Einlassungen beruhen meines Erachtens ebenfalls auf einem grundlegenden Mißverständnis. Nach meiner Überzeugung kann die von der niederländischen Regierung angezogene Rechtsprechung nicht dahin gedeutet werden, daß es im Falle der Durchführung einer Gemeinschaftsrichtlinie auf die Prüfung der Frage ankommen könnte, ob ohne die geforderte Anpassung des nationalen Rechts tatsächlich Diskriminierungen bestehen und ob schon vor der Durchführung der Richtlinie auch ohne rechtliche Fixierung ein Zustand existiere, der dem von der Richtlinie angestrebten im großen ganzen gleichkomme. Richtlinien sind nach dem Vertrag — das wurde in der Rechtsprechung schon wiederholt unterstrichen — für die Mitgliedstaaten, was das zu erreichende Ziel angeht, bindend. Sie machen also eine entsprechende Änderung der Rechtslage notwendig, wenn sie nicht ohnehin schon voll und ganz der Richtlinie entspricht. Im vorliegenden Fall kann davon jedoch offenbar keine Rede sein, hält doch auch die niederländische Regierung — das zeigen die dargestellten weitreichenden Bemühungen — eine Änderung der Rechtslage für erforderlich. Bei einer solchen Sachlage aber kann es für ein Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags tatsächlich nur darauf ankommen, ob die für notwendig erachteten Änderungen der Rechtslage in der vorgesehenen Frist erfolgen; andere, auf die tatsächlichen Auswirkungen der bestehenden Rechtslage bezogene Überlegungen dagegen erscheinen vollkommen irrelevant.

Davon abgesehen kann man aber auch erhebliche Zweifel daran haben, daß ohne die Anpassung der Rechtslage keine ungünstigen Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu verzeichnen sind oder daß — was meines Erachtens ausreicht — keine derartige Gefahr besteht.

Bezüglich der Herstellung des freien Warenverkehrs für von der Richtlinie erfaßte Meßinstrumente ist wichtig, daß nach niederländischem Recht für sie kein Genehmigungs- und Prüfungsverfahren vorgesehen ist, daß es also an der verwaltungsmäßigen Infrastruktur,

wie es die Kommission genannt hat, fehlt. Dies schließt aus, daß solche Instrumente in den Niederlanden hergestellt und in andere Mitgliedstaaten verkauft werden, es sei denn — was jedoch als Behinderung angesehen werden muß —, daß ein Zulassungsverfahren, wie es die Richtlinie vorschreibt, in einem anderen Mitgliedstaat betrieben wird. Die geltende Rechtslage kann also durchaus die Entwicklung der Herstellung derartiger Instrumente in den Niederlanden beeinträchtigen, und es ist daher sicher von relevanten Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu sprechen.

Was andererseits das EWG-Eichmaß angeht, so darf nicht vergessen werden, daß der Richtlinie zufolge für den innergemeinschaftlichen Handel nur die EWG-Schüttdichte verwendet werden kann und daß die Bezeichnung „EWG-Schüttdichte" nur zugelassen ist für Getreide, das mit Instrumenten gemessen wird, die der Richtlinie entsprechen und nach Prüfung mit einem Zeichen versehen sind. Dies verlangt offensichtlich eine eindeutige nationale Rechtsregelung, und dafür ist die Existenz eines entsprechenden nationalen Handelsbrauches und das Vorhandensein eines solchen Geräts bei der Getreidehändlervereinigung nicht ausreichend.

Ich meine deshalb, daß auch die Bemerkungen der niederländischen Regierung zu den faktischen Auswirkungen der Nichtanpassung ihres nationalen Rechts an die Vorschriften der Richtlinie keinen ausreichenden Rechtfertigungsgrund abgeben können und die Klage nicht als unbegründet erscheinen lassen.

Als Ergebnis bleibt danach nur festzuhalten, daß der Klageantrag der Kommission begründet ist. Der Gerichtshof hat demgemäß festzustellen, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, daß es nicht in der vorgesehenen Frist die Vorschriften in Kraft gesetzt hat, die zur Durchführung der Ratsrichtlinie vom 12. Oktober 1971 notwendig sind. Antragsgemäß ist die beklagte Partei außerdem zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.