URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 13. JULI 1972 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Vollzug des Urteils 7/68"

Rechtssache 48/71

Leitsätze

1. *Gemeinschaftsrecht — Anwendung — Allgemeine Grundsätze*
2. *Mitgliedstaaten — Rechte und Befugnisse — Übertragung auf die Gemeinschaft — Souveränität — Beschränkung — Endgültigkeit*

1. Zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft müssen die Normen des Gemeinschaftsrechts, die im Vertrag selbst enthalten oder in den dort vorgesehenen Verfahren ergangen sind, ohne weiteres gleichzeitig und mit gleicher Geltung im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinschaft Anwendung finden, ohne daß die Mitgliedstaaten ihnen irgendwelche Hindernisse entgegenstellen können.

2. Die Mitgliedstaaten haben damit, daß sie der Gemeinschaft die Rechte und Befugnisse verliehen haben, die den Bestimmungen des Vertrages entsprechen, eine endgültige Beschränkung ihrer Souveränitätsrechte bewirkt, gegen die innerstaatliche Rechtsvorschriften, gleich welcher Art, nicht mit Erfolg ins Feld geführt werden können.

In der Rechtssache 48/71

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Armando Toledano als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Emile Reuter, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch den Gesandten Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Pietro Peronaci, Sostituto avvocato generale dello Stato, Zustellungsanschrift: Sitz der italienischen Botschaft in Luxemburg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Verstoßes der Italienischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere aus dessen Artikel 171, durch den Nichtvollzug des Urteils des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1968 in der Rechtssache 7/68, EG-Kommission gegen Italienische Republik, Slg. 1968, 633 ff.,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner (Berichterstatter), A. Trabucchi, R. Monaco und P. Pescatore,

Generalanwalt: K. Roemer

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 7. März 1968 vor dem Gerichtshof gegen die Italienische Republik Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen habe, indem sie über den 1. Januar 1962 hinaus bei der Ausfuhr von Gegenständen von künstlerischem, archäologischem oder ethnologischem Interesse nach den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die im Gesetz Nr. 1089 vom 1. Juni 1939 vorgesehene progressive Abgabe erhoben habe. Mit Urteil vom 10. Dezember 1968 hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 des EWG-Vertrags verstoßen hat, indem sie die streitige Abgabe über den 1. Januar 1962 hinaus erhoben hat. Da die Italienische Republik seit dem 10. Dezember 1968 keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um der Entscheidung des Gerichtshofes nachzukommen, ist die Lage unverändert geblieben.
Der Präsident der Kommission hat mit Schreiben vom 2. Juni 1969 und 1. Oktober 1970 die notwendigen Maßnahmen zur Aufhebung der oben erwähnten Abgabe von der Regierung der Italienischen Republik verlangt. Die Kommission hat es nicht für ausreichend erachtet, daß dem italienischen Parlament ein Gesetz-

entwurf unterbreitet wurde, der unter anderem die Aufhebung der streitigen Abgabe vorsieht. Deshalb hat sie der Italienischen Republik mit Schreiben vom 21. Dezember 1970 anheimgegeben, sich zu äußern, und sie am 18. Mai 1971 durch die in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene mit Gründen versehene Stellungnahme aufgefordert, innerhalb Monatsfrist das Notwendige zu tun, um der fraglichen Pflichtverletzung ein Ende zu setzen. Da die italienische Regierung weder auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission geantwortet noch innerhalb der vorgesehenen Frist das Erforderliche getan hat, hat die Kommission mit ihrer am 29. August eingereichten Klageschrift den Gerichtshof angerufen.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Parteien haben in der Sitzung vom 17. Mai 1972 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. Juni 1972 vorgetragen.

Die Regierung der Italienischen Republik hat dem Gerichtshof mit Telegramm vom 4. Juli 1972, bestätigt mit Schreiben vom 10. Juli 1972, mitgeteilt, daß sie das Decreto-Legge Nr. 288 vom 5. Juli 1972 (Gazzetta Ufficiale Nr. 172 vom 6. Juli 1972) verabschiedet hat, das in Vollzug des Urteils 7/68 des Gerichtshofes die Abgabe auf die Ausfuhr von Kunstgegenständen nach anderen Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1962 an ausdrücklich abschafft und vorschreibt, daß die nach diesem Zeitpunkt erhobenen Abgaben auf Antrag der Betroffenen zurückgezahlt werden. Die Beklagte schließt daraus, daß die Klage gegenstandslos geworden sei. Die Kommission hat dem Gerichtshof am 10. Juli 1972 telegrafisch mitgeteilt, sie beabsichtigte, die Klage zurückzunehmen, sobald das erwähnte Decreto-Legge in ein förmliches Gesetz umgewandelt worden sei.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

a) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Pflichten aus Artikel 171 des EWG-Vertrags verstoßen hat, indem sie dem Urteil 7/68 des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1968 nicht nachgekommen ist,

b) der Beklagten die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Die *Beklagte* beantragt,

a) die Klage der Kommission abzuweisen,

b) der Klägerin die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Klägerin* macht geltend, die Italienische Republik habe gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 171 des EWG-Vertrags verstoßen, indem sie es unterlassen habe, das zum Vollzug des Urteils 7/68 vom 10. Dezember 1968 Erforderliche zu tun. In Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach Artikel 155 des EWG-Vertrags habe die Kommission den beteiligten Staat auf die Notwendigkeit hingewiesen, dem oben erwähnten Urteil nachzukommen, und ihm vor Augen geführt, daß ein Verstoß gegen die Pflicht hierzu einen Präzedenzfall von großer Schwere darstellen würde. Da die italienische Regierung auf die Aufforderung, das Notwendige zu tun, nicht reagiert habe, seien die Voraussetzungen für die Klage nach Artikel 169 Absatz 2 des EWG-Vertrags erfüllt.

Die *Beklagte* entgegnet, die Kommission habe verkannt, daß die Aufhebung der fraglichen Abgabe eng an die Zustimmung des italienischen Parlaments gebunden sei und den Erlaß von Vorschriften voraussetze, die einen wirksamen Schutz des bisher durch die im Gesetz Nr. 1089 vom 1. Juni 1939 vorgesehene Abgabe geschützten künstlerischen, historischen, archäologischen und ethnographischen nationalen Kulturguts ge-

währleisten. Die italienische Regierung sei dem Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1968 nachgekommen, denn sie habe dem italienischen Parlament einen Gesetzentwurf zur Prüfung vorgelegt, der unter anderem die Aufhebung der Abgabe des Artikels 37 des Gesetzes Nr. 1089 vom 1. Juni 1939 vorsehe. Es handle sich im vorliegenden Fall um die Restrukturierung des ganzen Rechtsbereichs, der mit dem Schutz beträchtlicher Kulturgüter zusammenhänge. In Anbetracht der damit verbundenen Schwierigkeiten sei für die Abschaffung dieser Abgabe eine angemessene Frist erforderlich.

Die *Klägerin* bemerkt in ihrer Erwiderung, der Gerichtshof habe in seinen Urteilen vom 5. Mai 1970 in den Rechtssachen 77/69 (Kommission gg. Königreich Belgien, Slg. 1970, 237) und 8/70 (Kommission gg. Italienische Republik, Slg. 1970, 961) klar herausgestellt, daß „die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats 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". Demnach müsse das Argument, die italienische Regierung sei ihren Verpflichtungen dadurch nachgekommen, daß sie dem italienischen Parlament einen Gesetzentwurf zur Abschaffung der fraglichen Abgabe vorgelegt habe, als nicht schlüssig zurückgewiesen werden.

Die Kommission weist noch besonders auf folgendes hin:

— Die italienische Regierung habe dem Parlament bereits im Jahre 1966 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der sich mit der Aufhebung der streitigen Abgabe befaßt habe. Dieser Entwurf sei durch die Auflösung des Senates und der Abgeordnetenkammer am 11. März 1968 hinfällig geworden.

— Nach dem Urteil vom 10. Dezember 1968 hätte der Mitgliedstaat sofort für die Wahl geeigneter Maßnahmen Sorge tragen müssen, um der den Vorschriften des EWG-Vertrags widersprechenden Abgabenerhebung so schnell wie möglich ein Ende zu setzen. Die Regierung habe die Möglichkeit gehabt, dem Parlament den Text des hinfälligen Gesetzentwurfs von neuem vorzulegen und ihm Dringlichkeitscharakter zu geben; ein Decreto-Legge zu verabschieden und gleichzeitig das Parlament auf die Notwendigkeit hinzuweisen, es in ein Gesetz umzuwandeln; den mit der Einziehung der strittigen Abgabe beauftragten Dienststellen entsprechende Weisungen zu erteilen, usw.

— Das derzeit von der italienischen Regierung eingeschlagene Verfahren, das darin bestanden habe, dem italienischen Parlament einen unnötig komplizierten Gesetzentwurf vorzulegen — übrigens fast zwei Jahre nach dem Urteil des Gerichtshofes und ohne Hinweis auf die Dringlichkeit —, habe zur Folge gehabt, daß die Abgabe drei Jahre nach dem Urteilsspruch des Gerichtshofes immer noch eingezogen werde. Unter diesen Umständen sei der Verstoß gegen Artikel 171 des EWG-Vertrags offensichtlich.

Die Kommission meint, Artikel 171 sei so zu verstehen, daß er die Verabschiedung der notwendigen Maßnahmen binnen kürzester Zeit vorschreibe. Aus dem Urteil vom 10. Dezember 1968 folge, daß die Beklagte seit dem 1. Januar 1962, dem Ende der ersten Stufe der Übergangszeit, ihren Verpflichtungen aus Artikel 16 des EWG-Vertrags nicht nachgekommen sei. Daß der Gerichtshof in seinem Urteil 18/71 vom 16. Oktober 1971 (Eunomia di Porro gg. Italienische Republik, Slg. 1971, 811) für Recht erkannt hat, daß „Artikel 16 EWG-Vertrag seit dem 1. Januar 1962 ... unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern [erzeugt] und individuelle Rechte der einzelnen begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben", beseitige den Verstoß nicht, wenn auch die Betroffenen ihr Recht, die Zahlung der streitigen Abgabe zu verweigern, geltend machen könnten. Es bleibe die Tatsache bestehen, daß die italienischen Be-

hörden mit Zustimmung der Regierung die Abgabe weiterhin verlangt und eingezogen hätten und daß sie sogar vor Gericht den Klagen der betroffenen Privaten widersprochen hätten. Daher habe die Kommission, die nach Artikel 155 EWG-Vertrag für die Anwendung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen habe, die Pflicht, einen Verstoß gemäß Artikel 171 festzustellen und den Gerichtshof anzurufen.

Die *Beklagte* meint in ihrer Gegenerwiderung, die Kommission könne den Gesetzentwurf, der dem italienischen Parlament im Jahre 1966 vorgelegt wurde, nicht als Argument heranziehen. Es handle sich hier um ein Geschehen, das in der vorliegenden Sache nicht berücksichtigt werden könne, da es zeitlich vor dem Urteil vom 10. Dezember 1968 liege, während Gegenstand der vorliegenden Klage allein der angebliche Nichtvollzug des erwähnten Urteils sei. Die italienische Regierung hält daran fest, daß das eingeschlagene Verfahren, d. h. die Abfassung eines nicht einfach auf die Aufhebung der strittigen Abgabe begrenzten Gesetzentwurfes, die einzig vernünftige Lösung sei. Im Interesse des Schutzes des Kulturguts könne die Abgabe nur bei gleichzeitiger Verabschiedung sachgemäßer Ersatzbestimmungen aufgehoben werden. Deshalb könne in dem Verhalten der Italienischen Republik keine Verletzung ihrer Pflichten aus Artikel 171 EWG-Vertrag gesehen werden.
Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die Italienische Republik ferner ausgeführt, sie habe den mit Ablauf der IV. Legislaturperiode hinfällig gewordenen Gesetzentwurf Nr. 4341 vom 3. August 1967 nicht erneut vorlegen können. Es sei eine erneute Abstimmung zwischen den beteiligten Ministerien erforderlich, bei der den Bedenken Rechnung getragen werden müsse, die gegen den unzulänglichen früheren Entwurf erhoben worden seien, der einfach die Aufhebung der Abgabe vorgesehen habe. Die Vorlage eines Decreto-Legge sei im italienischen Parlament auf Abneigung gestoßen. Der Rückgriff auf eine solche außergewöhnliche Maßnahme sei nur bei zwingender Notwendigkeit und Dringlichkeit zulässig. Hier, wo es sich um den Vollzug der Entscheidungen des Gerichtshofes handle, seien diese Voraussetzungen nicht gegeben. Auch die Lösung, das fragliche Gesetz durch Dienstanweisungen unanwendbar zu machen, könne unmöglich angewandt werden. Die innere Rechtsordnung der Italienischen Republik lasse die Aufhebung eines Gesetzes nur durch eine der Quelle nach gleichrangige Bestimmung zu.

Entscheidungsgründe

1/2 Die Kommission hat mit ihrer Klageschrift vom 23. Juli 1971 nach Artikel 169 des Vertrages Klage erhoben mit dem Antrag festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 171 EWG-Vertrag verstoßen habe, indem sie dem Urteil 7/68 vom 10. Dezember 1968 nicht nachgekommen sei. Mit diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie über den 1. Januar 1962 hinaus bei der Ausfuhr von Gegenständen von künstlerischem, geschichtlichem, archäologischem oder ethnogra-

phischem Interesse nach den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die in Artikel 37 des Gesetzes Nr. 1089 vom 1. Juni 1939 vorgesehene progressive Abgabe erhoben hat.

3 Die Italienische Republik erkennt ihre Verpflichtung durchaus an, die sich aus diesem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, und beruft sich nur auf die Schwierigkeiten, auf die sie im parlamentarischen Verfahren zur Aufhebung der Abgabe und zur Reform des Schutzsystems für das künstlerische nationale Kulturgut gestoßen sei. Diese Maßnahmen müßten notwendigerweise in den Formen und nach den Verfahren verabschiedet werden, die das italienische Verfassungsrecht vorsehe. Da der Einziehung der fraglichen Abgabe nur durch eine formelle Aufhebung ein Ende gesetzt werden könne, die Verzögerung dieser Aufhebung jedoch auf Umständen beruhe, die vom Willen der zuständigen Behörden unabhängig seien, sei kein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Artikel 171 des Vertrages festzustellen.

Die Kommission meint, die Aufhebung der nationalen Bestimmungen hätte mit schnelleren Mitteln in kürzerer Frist bewirkt werden können.

5/10 Ohne die Triftigkeit dieses Vorbringens prüfen zu müssen, kann sich der Gerichtshof mit der Feststellung begnügen, daß er mit Urteil vom 10. Dezember 1968 die zwischen der italienischen Regierung und der Kommission streitige Frage, ob die fragliche Abgabe als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll im Sinne von Artikel 16 des Vertrages angesehen werden muß oder nicht, bejaht hat. Ferner hat er mit einem anderen Urteil, das am 26. Oktober 1971 in der Rechtssache 18/71 ergangen ist, in der die Firma Eunomia der Regierung der Italienischen Republik gegenüberstand, ausdrücklich festgestellt, daß das in Artikel 16 ausgesprochene Verbot im internen Recht aller Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkungen erzeugt. Da es sich um eine unmittelbar geltende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung handelt, würde die Auffassung, ihrer Verletzung könne nur durch Maßnahmen ein Ende gesetzt werden, die verfassungsrechtlich für die Aufhebung der die Abgabe vorsehenden Bestimmung geeignet sind, darauf hinauslaufen, daß die Anwendung der Gemeinschaftsrechtsnorm dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten untergeordnet wäre, genauer, daß die Anwendung dieser Norm unmöglich wäre, solange ein nationales Gesetz entgegenstünde. Vorliegend ergab sich aus der Geltung des Gemeinschaftsrechts, wie sie gegenüber der Italienischen Republik rechtskräftig festgestellt worden war, für die nationalen Behörden ohne weiteres das Verbot, eine mit dem Vertrag für unvereinbar erklärte nationale Vorschrift anzuwenden, sowie gegebenenfalls die Verpflichtung, alle Bestimmungen zu

erlassen, um die volle Geltung des Gemeinschaftsrechts zu erleichtern. Zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft müssen die Normen des Gemeinschaftsrechts, die im Vertrag selbst enthalten oder in den dort vorgesehenen Verfahren ergangen sind, ohne weiteres gleichzeitig und mit gleicher Geltung im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinschaft Anwendung finden, ohne daß die Mitgliedstaaten ihnen irgendwelche Hindernisse entgegenstellen können. Die Mitgliedstaaten haben damit, daß sie der Gemeinschaft die Rechte und Befugnisse verliehen haben, die den Bestimmungen des Vertrages entsprechen, eine endgültige Beschränkung ihrer Souveränitätsrechte bewirkt, gegen die innerstaatliche Rechtsvorschriften, gleich welcher Art, nicht mit Erfolg ins Feld geführt werden können. Hiernach ist festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 171 des Vertrages verstoßen hat, indem sie dem Urteil 7/68 des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1968 nicht nachgekommen ist.

11 Die Beklagte hat den Gerichtshof mit einer Mitteilung vom 4. Juli 1972 davon unterrichtet, daß die Abgabe nicht mehr erhoben wird und daß ihre Wirkungen vom 1. Januar 1962 an, dem Zeitpunkt, zu dem die Erhebung hätte eingestellt werden müssen, beseitigt worden sind.

Kosten

12 Aus dem Vorstehenden folgt, daß die Klage der Kommission begründet war und die beanstandete Pflichtverletzung erst nach Schluß des schriftlichen und mündlichen Verfahrens geendet hat. Unter diesen Umständen ist die Beklagte zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 171,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

1. **zur Kenntnis genommen, daß die Italienische Republik die ihr zur Last fallende Verletzung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 171 des EWG-Vertrags mit Wirkung vom 1. Januar 1962 beendet hat;**

2. **entschieden: Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juli 1972.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 22. JUNI 1972

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Dies ist das dritte Mal, daß wir uns in einem Gerichtsverfahren mit dem italienischen Gesetz Nr. 1089 vom 1. Juni 1939 zu befassen haben, das zum Schutze des italienischen Kulturguts erlassen worden ist. Artikel 37 dieses Gesetzes sieht — wie Sie wissen — die Erhebung einer Abgabe beim Export von Gegenständen künstlerischen, geschichtlichen, archäologischen oder ethnographischen Interesses in andere Staaten, auch Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vor. Dazu ist von der Kommission schon sehr früh (im Januar 1960) die Ansicht geäußert worden, die Abgabe sei mit den Prinzipien des EWG-Vertrags nicht zu vereinbaren, und es bestehe gemäß Artikel 16 des Vertrages die Notwendigkeit, sie spätestens bis zum Ende der ersten Stufe, d. h. bis zum 31. Dezember 1961, aufzuheben.
Da die genannte Vorschrift nicht beachtet worden ist, machte die Kommission nach Durchführung des notwendigen Vorverfahrens am 7. März 1968 ein Verfahren gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags zur Feststellung der von ihr erkannten Vertragsverletzung anhängig. Dieses Verfahren schloß mit einem Urteil vom 10. Dezember 1968 (Slg. 1968, 634), in dem ausdrücklich festgestellt wurde, die Italienische Republik habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 des EWG-Vertrags verstoßen, daß sie