URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 15. DEZEMBER 1982 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande

„Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat — Richtlinie 73/239/EWG"

Rechtssache 160/82

Leitsätze

1. *Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung der Richtlinien — Vertragsverletzung — Rechtfertigung durch Berufung auf die interne Rechtsordnung — Unzulässigkeit*
   (EWG-Vertrag, Artikel 169 und 189 Absatz 3)

2. *Handlungen der Organe — Richtlinien — Durchführung durch die Mitgliedstaaten — Durchführung in der Verwaltungspraxis — Unzulänglichkeit*
   (EWG-Vertrag, Artikel 189 Absatz 3)

1. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Vorschriften, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien der Gemeinschaft ergeben.

2. Eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, kann nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages den Mitgliedstaaten auferlegt.

In der Rechtssache 160/82

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Antonino Abate als Bevollmächtigten im Beistand von Herrn Pieter Jan Kuyper, Mitglied des Juristischen Dienstes, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, in dieser Rechtssache vertreten durch den beigeordneten Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten Adriaan Bos als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschafter der Niederlande in Luxemburg, 5, rue C.-M.-Spoo, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Vorschriften erlassen hat, die zur Umsetzung der Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (ABl. L 228, S. 3) in einzelstaatliches Recht erforderlich sind,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach Artikel 35 Absatz 1 der Richtlinie 73/239 waren die Mitgliedstaaten gehal-

ten, bis spätestens 31. Januar 1975 ihre einzelstaatlichen Vorschriften gemäß der R[illegible]linie zu ändern und dies der Kommission unverzüglich mitzuteilen.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß das Königreich der Niederlande ihr keinerlei diesbezügliche Mitteilung gemacht hatte, leitete sie mit Schreiben vom 11. Februar 1977 das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein.

Mit Schriftsatz vom 12. Mai 1977 gab die Ständige Vertretung der Niederlande ihre Stellungnahme ab; hierin verwies sie darauf, daß zum einen einige wesentliche Bestimmungen der Richtlinie, denen unmittelbare Wirkung zukommt, in der Praxis der Niederlande bereits angewendet würden und daß sich zum anderen die parlamentarischen Arbeiten zur Verabschiedung der für die Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechtsvorschriften in einem vergleichsweise fortgeschrittenen Stadium befänden.

Die Kommission setzte daraufhin das Vertragsverletzungsverfahren bis auf weiteres aus. Nachdem ihr im Jahre 1980 die Ergebnisse der parlamentarischen Arbeiten immer noch nicht mitgeteilt worden waren, beschloß sie, das Vertragsverletzungsverfahren wieder aufzunehmen und richtete zu diesem Zweck am 29. Oktober 1980 ein Schreiben an die niederländische Regierung.

Mit Schreiben vom 30. Januar 1981 bestätigte die Ständige Vertretung, daß die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen noch nicht durchgeführt worden seien und unterrichtete die Kommission über den Stand des gesetzgeberischen Verfahrens.

Am 18. November 1981 gab die Kommission die in Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag vorgesehene begründete Stellungnahme ab, der binnen einer Frist von 60 Tagen nachzukommen das Königreich der Niederlande aufgefordert wurde.

Mit Schreiben vom 8. Februar 1982 antwortete die Ständige Vertretung des Königreichs der Niederlande, daß die niederländische Regierung die Verzögerungen bedauere, die sich bei der Umsetzung der Richtlinie in einzelstaatliches Recht ergeben hätten; die Regierung erkläre diese Verzögerungen mit der Notwendigkeit einer vollständigen Überarbeitung der Gesetzesmaterie und mit dem Bestreben, in die Gesetzesänderung eine gewisse Anzahl von Problemen einzubeziehen, die nicht mit der Richtlinie in Zusammenhang ständen. Die niederländische Regierung versprach, der Beschleunigung der parlamentarischen Behandlung der fraglichen Gesetzesvorlage allererste Priorität einzuräumen.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß das Königreich der Niederlande nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte, um der begründeten Stellungnahme fristgerecht nachzukommen, hat sie die vorliegende Klage anhängig gemacht, die am 27. Mai 1982 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

— festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der in Artikel 35 der Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betref-

fend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) gesetzten Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Bestimmungen dieser Richtlinie nachzukommen;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.

Das Königreich der Niederlande überläßt die rechtliche Würdigung dem Gerichtshof.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

In ihrer Klageschrift macht die Kommission geltend, die verbindliche Rechtsnatur der Richtlinien bringe für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich, die von ihr für den Erlaß der einzelstaatlichen Ausführungsvorschriften gesetzten Fristen zu beachten, und der jeweilige Staat könne sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung dieser Fristen zu rechtfertigen. Ferner könne die Anwendung derjenigen Bestimmungen einer Richtlinie, denen unmittelbare Wirkung zukomme, einen Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung entbinden, rechtzeitig die dem Gegenstand einer jeden Richtlinie angemessenen Ausführungsmaßnahmen zu ergreifen.

Diese drei Grundsätze seien durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt worden.

In ihrer Klagebeantwortung erkennt die Regierung des Königreichs der Niederlande an, daß die Richtlinie 73/239 nicht zum vorgeschriebenen Zeitpunkt, dem 31. Januar 1975, umgesetzt worden sei. Zur Erklärung dieser von ihr aufrichtig bedauerten Verzögerung verweist sie auf die Notwendigkeit, vor die sie sich gestellt sieht, wegen des umfassenden Inhalts und wegen des Systems der Richtlinie ein völlig neues Gesetz auszuarbeiten, und darauf, daß ihre Gesetzesvorlage gleichzeitig eine gewisse Anzahl anderer Fragen regele, die nicht zum Gegenstand der Richtlinie im eigentlichen Sinne gehörten.

Die Regierung des Königreichs der Niederlande macht darüber hinaus genauere Angaben zum Stand der Behandlung der Gesetzesvorlage und kündigt an, daß sie alles ins Werk setzen werde, um das Verfahren möglichst zu beschleunigen.

Schließlich macht sie geltend, daß die Richtlinie sowohl gegenüber Unternehmen mit Hauptsitz in den Niederlanden als auch gegenüber Unternehmen mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat der EWG, die sich auf die Bestimmungen der Richtlinie beriefen, in der Praxis bereits jetzt uneingeschränkt angewendet werde.

In ihrer Erwiderung nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß die Regierung des Königreichs der Niederlande anerkenne, die Verpflichtungen, die ihr die Richtlinie 73/239 auferlegt, nicht zum vorgeschriebenen Zeitpunkt erfüllt zu haben. Sie hebt ferner hervor, daß das Königreich der Niederlande die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen in zahlreichen Punkten zugesteht.

Über den Stand des niederländischen Gesetzgebungsverfahrens drückt die Kommission ihre Besorgnis aus und besteht darauf, daß die niederländische Regierung das Verfahren soweit wie irgend möglich beschleunigen möge.

Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache 102/79, Kommission/Königreich von Belgien (Slg. 1980, 1473), bringt die

Kommission schließlich gegenüber dem Argument der niederländischen Regierung, daß die Richtlinie in der Praxis in bezug auf alle Unternehmen mit Hauptsitz in den Niederlanden oder in einem anderen Mitgliedstaat, die sich auf sie berufen, zur Anwendung komme, in Erinnerung, daß eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern könne und die nur unzureichend bekannt sei, unter den gegebenen Umständen nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden könne, die Artikel 189 den Mitgliedstaaten auferlege, an die die Richtlinien gerichtet seien.

Was die Möglichkeit einer aus der unmittelbaren Wirkung der Richtlinien abgeleiteten Rechtfertigung angeht, so weist die Kommission darauf hin, daß diese unmittelbare Wirkung eine rechtliche Mindestgarantie für den einzelnen darstelle, die sich aus dem zwingenden Charakter der mit den Richtlinien den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen ableite und nicht einen Mitgliedstaat davon entbinden könne, die dem Gegenstand der jeweiligen Richtlinie angemessenen Ausführungsmaßnahmen rechtzeitig zu ergreifen.

Das Königreich der Niederlande hat auf sein Vorbringen in der Klagebeantwortung verwiesen und darauf verzichtet, eine Gegenerwiderung einzureichen.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Kommission, vertreten durch Herrn P. J. Kuyper, Mitglied des Juristischen Dienstes, und die Regierung der Niederlande, vertreten durch Herrn J. W. De Zwaan, haben in der Sitzung vom 16. November 1982 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge am 24. November 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. Mai 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich der Niederlande gegen die ihm nach Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 73/239 vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (ABl. L 228, S. 3) nachzukommen.

2 Nach Artikel 35 Absatz 1 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten gehalten, ihre einzelstaatlichen Vorschriften binnen einer Frist von 18 Monaten nach

Bekanntgabe der Richtlinie gemäß der Richtlinie zu ändern und dies der Kommission unverzüglich mitzuteilen. Die so bestimmte Frist ist am 31. Januar 1975 abgelaufen.

3 Die Regierung des Königreichs der Niederlande bestreitet nicht, dieser Verpflichtung nicht nachgekommen zu sein. Sie erklärt die bei der Umsetzung der Richtlinie eingetretene Verzögerung mit der Notwendigkeit, vor die sie sich gestellt sieht, ein neues Gesetz auszuarbeiten, das zugleich eine Reihe von Fragen regelt, die mit dem Gegenstand der Richtlinie nicht in Zusammenhang stehen. Daneben macht sie geltend, daß die Richtlinie in der Praxis bereits jetzt ohne Einschränkung gegenüber allen Unternehmen mit Hauptsitz in den Niederlanden oder einem anderen Mitgliedstaat, die sich auf die Bestimmungen der Richtlinie beriefen, angewendet werde.

4 Diese Umstände können die dem Königreich der Niederlande vorgeworfene Vertragsverletzung nicht ausräumen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat zum einen nicht auf Vorschriften, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus Richtlinien der Gemeinschaft ergeben, und zum anderen kann eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages den Mitgliedstaaten auferlegt.

5 Somit ist festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 73/239 des Rates vom 24. Juli 1983 nachzukommen.

Kosten

6 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 73/239 des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) nachzukommen.**

2. **Das Königreich der Niederlande wird verurteilt, die Kosten zu tragen.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars