SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 28. Februar 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sie haben durch Urteil vom 11. Juli 1985 [1] einen Vertragsverstoß der Italienischen Republik festgestellt, der in der Unterlassung der Erfassung des Güterkraftverkehrs gemäß der Richtlinie 78/546/EWG des Rates vom 12. Juni 1978 zur Erfassung des Güterkraftverkehrs im Rahmen einer Regionalstatistik [2] bestand.

2. Die Kommission begehrt heute von Ihnen die Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 171 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie es weiterhin unterlassen hat, den Güterkraftverkehr gemäß dieser Richtlinie zu erfassen.

3. Am 22. Juni 1988 hat die Kommission der italienischen Regierung ein förmliches Aufforderungsschreiben übersandt, weil die von dieser für die Zeit von Juli 1985 bis März 1988 beigebrachten Angaben die Erstellung einer oder mehrerer der in der Richtlinie vorgesehenen sechs Tabellen nicht ermöglichten. Mit Schreiben vom 4. und 18. Juli 1988 hat die Ständige Vertretung Italiens der Kommission mehrere Tabellen übermittelt.

4. Trotz dieser Informationen war die Kommission der Ansicht, daß die von der italienischen Regierung gemachten Angabenes nur teilweise ermöglichten, den innerstaatlichen Verkehr in Tonnen zu rekonstruieren, wie es in der Richtlinie vorgesehen sei. Für den grenzüberschreitenden Verkehr sei dies gar nicht möglich gewesen. Sie richtete deshalb am 10. April 1989 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die italienische Regierung, woraufhin diese ihr am 28. Juni 1989 zusätzliche Angaben zukommen ließ, die von der Kommission jedoch immer noch für unvollständig erachtet wurden, und zwar sowohl hinsichtlich des grenzüberschreitenden als auch hinsichtlich des innerstaatlichen Verkehrs. Die vorliegende Klage wurde am 21. August 1989 erhoben.

5. Erst in der mündlichen Verhandlung hat sich die beklagte Regierung auf die Unzulässigkeit der Klage berufen und dies damit begründet, daß sich eine Verletzung des Artikels 171 EWG-Vertrag nur auf ein dem Erlaß des Urteils vom 11. Juli 1985 vorausgegangenes Verhalten beziehen könne. Hier handele es sich dagegen um neue Verstöße und damit um andere als diejenigen, die Gegenstand des Urteils gewesen seien.

6. Nach Auffassung der Kommission ist dieser Einwand in Anbetracht des Verfahrensstadiums, in dem er erhoben wurde, als verspätet zurückzuweisen. Jedenfalls sei er unbegründet.

7. Zunächst ist zu fragen, ob hier das Fehlen einer Prozeßvoraussetzung geltend gemacht wird. Artikel 171 stellt keinen speziellen Rechtsbehelf dar, sondern erlegt dem betreffenden Staat eine bestimmte Verpflichtung auf, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus Ihrem Urteil ergeben. Wenn die Kommission der Ansicht ist, daß

* Originalsprache: Französisch.

1 — Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84, Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629.

2 — ABl. L 168, S. 29.

ein Staat ein Urteil nicht ordnungsgemäß vollzogen hat, handelt es sich auch bei der dann erhobenen Klage um eine solche nach Artikel 169. Aber die Verpflichtung, deren Nichtbeachtung Sie feststellen sollen, ist nicht mehr die, deren Verletzung in Ihrem ersten Urteil festgestellt wurde, sondern die zur Ergreifung der Maßnahmen, die sich aus Ihren Entscheidungen ergeben. Mit dem Vorbringen, daß die vorliegende Klage zu Unrecht auf Artikel 171 gestützt werde, beruft sich Italien in Wahrheit darauf, daß ein dem Erlaß Ihres Urteils nachfolgendes Verhalten im vorliegenden Fall nicht als Mißachtung dieses Urteils gewertet werden könne. Mit anderen Worten, die Verpflichtung, gegen die verstoßen worden sein soll, würde es nicht erlauben, eine Vertragsverletzung festzustellen. Wird hier nicht letztlich das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale einer Vertragsverletzung und damit die Begründetheit der Klage bestritten? Sie haben allerdings im Urteil in der Rechtssache Kommission/Belgien [3], in der sich der belgische Staat auf die Unzulässigkeit der Klage aus Artikel 171 mit der Begründung berufen hatte, daß es sich um eine vom Gegenstand des ersten Urteils abweichende Vertragsverletzung gehandelt habe, offenbar nicht in Zweifel gezogen, daß das Fehlen einer Prozeßvoraussetzung geltend gemacht wurde. Und im übrigen handelt es sich darum, der Prüfung einer neuen Klage, die auf die Nichtbeachtung der Wirkungen eines Urteils gestützt wird, mit der Begründung zu widersprechen, daß dieses Urteil nicht die Reichweite haben könne, die die Klägerin ihm beilegt: in gewisser Weise ein Einwand der „nicht rechtskräftig entschiedenen Sache". Man könnte daher erwägen, daß hier das Fehlen einer Prozeßvoraussetzung geltend gemacht wird, das vom Gerichtshof — wie etwa der Einwand der rechtskräftig entschiedenen Sache [4] — auch von Amts wegen geprüft werden könnte.

3 — Urteil vom 4. Februar 1988 in der Rechtssache 391/85, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 579.

4 — Beschluß vom 1. April 1987 in den verbundenen Rechtssachen 159/84, 267/84, 12/85 und 264/85, Ainsworth/Kommission, Slg. 1987, 1579, Randnrn. 3 und 4.

8. Indessen ist es möglicherweise entbehrlich, daß Sie sich zur Rechtsnatur des von der Beklagten erhobenen „Einwands" äußern. Sollte es sich um einen Klagegrund handeln, müßten Sie den Gehalt dieser Argumentation unabhängig von dem Verfahrensstadium prüfen, in dem Italien sich darauf berufen hat. Es erscheint mir nämlich offensichtlich, daß Sie auf jeden Fall gehalten sind, das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale der Vertragsverletzung zu prüfen, selbst wenn der beklagte Staat davon absehen sollte, sich auf die Fehlerhaftigkeit der Verpflichtung, deren Nichtbeachtung geltend gemacht wird, zu berufen.

9. Ich stelle zunächst fest, daß die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme eine Verletzung sowohl der Richtlinie als auch des Artikels 171 gerügt hatte. Die Klage dagegen bezieht sich nur auf die Nichtbeachtung der letztgenannten Vorschrift, die sich aus der anhaltenden Nichtanwendung der fraglichen Richtlinie ergeben soll.

10. Diese sieht insbesondere vor, daß jeder Mitgliedstaat der Kommission jährliche statistische Angaben über den Verkehr mit in diesem Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen innerhalb des Hoheitsgebiets dieses Staates (innerstaatlicher Verkehr) und zwischen diesem und einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland (grenzüberschreitender Verkehr) übermittelt. Die Mitgliedstaaten mußten die zur Durchführung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen bis spätestens 1. Januar 1979 in Kraft setzen.

11. In Ihrem Urteil aus dem Jahre 1985 haben Sie festgestellt, daß Italien seine Verpflichtungen dadurch verletzt hat, daß es die statistische Erhebung nicht durchgeführt hat. Die Kommission hatte damals behauptet, daß der beklagte Staat zum grenzüberschreitenden Verkehr für die Jahre 1979 und 1980 nur unvollständige Angaben gemacht habe. Über den innerstaatlichen Verkehr seien der Kommission keinerlei Angaben übermittelt worden. Die italienische Re-

gierung hatte dem nicht widersprochen (und sich auf andauernde Schwierigkeiten infolge eines Attentats berufen, das Ende 1979 das Datenverarbeitungszentrum des Verkehrsministeriums zerstört habe).

12. Folgte man der Ansicht der italienischen Regierung, so hätte Ihr Urteil keinerlei Auswirkung auf diese Verpflichtungen für die Zeit nach seinem Erlaß. Seine einzige Wirkung bestünde letzten Endes darin, die Verletzung der Verpflichtungen für die Zeit vor Erlaß des Urteils (oder der mit Gründen versehenen Stellungnahme oder sogar dem Aufforderungsschreiben) zu „heilen". Welches Interesse bestünde im vorliegenden Fall an einer solchen, mit mehrjähriger Verspätung durchgeführten „Heilung"?

13. Die überaus enge Auslegung, die die Italienische Republik Artikel 171 EWG-Vertrag zu geben scheint, steht im Widerspruch zu der Eindeutigkeit Ihrer Ausführungen zu den Wirkungen eines Urteils, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird:

„Aus der Feststellung in einem rechtskräftigen Urteil, daß der betreffende Mitgliedstaat gegen seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verstoßen hat, ergibt sich 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.* Der betreffende Mitgliedstaat ist folglich allein aufgrund des die Pflichtverletzung feststellenden Urteils gehalten, *alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Pflichtverletzung zu ergreifen,* ohne dem ein wie auch immer geartetes Hindernis entgegenstellen zu können." [5]

5 — Beschluß vom 28. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 24/80 und 97/80 R, Kommission/Frankreich, Slg. 1980, 1319, Hervorhebung von mir.

14. Ich halte es nicht für eine Überdehnung dieser Entscheidung, wenn man ihr entnimmt, daß die Durchführung eines Urteils, mit dem festgestellt wird, daß ein Staat eine Verpflichtung aus einer Richtlinie verletzt hat, die ihm ein bestimmtes Verhalten abverlangt, darin besteht, dieser Verletzung *endgültig* ein Ende zu setzen, indem alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um das Ergebnis zu erreichen, das dem Staat vorgeschrieben ist. Solange der im Urteil festgestellte Verstoß gegen die Verpflichtung andauert, hat der Staat das Urteil nicht durchgeführt. Dabei ist es gleichgültig, ob die Verpflichtung sofort (z. B. durch Erlaß oder Änderung einer Rechtsvorschrift) oder, wie im vorliegenden Fall, nach und nach zu erfüllen ist.

15. Es wäre ausgesprochen widersinnig, wenn ein Staat sich infolge des Dauercharakters einer ihn treffenden Verpflichtung darauf berufen könnte, daß ein Urteil keine Wirkungen für die Zeit nach seinem Erlaß habe.

16. Im vorliegenden Fall entsprechen die Maßnahmen zur Durchführung des Urteils genau denen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie ohnehin erforderlich sind. Deren Nichterfüllung offenbart folglich das Fehlen von Maßnahmen zur Durchführung des Urteils: *Die Verletzung derselben Verpflichtung ist noch nicht beendet.*

17. Gewiß bleibt die Frage offen, ob Artikel 171 gegen einen Staat angeführt werden könnte, der seine Verpflichtungen, nachdem er sie während eines längeren Zeitraums nicht mehr verletzt hat, wiederum mißachtet. In solchen Fällen könnte man darüber diskutieren, ob die Wirkungen des Urteils nicht „erschöpft" sind. Demgegenüber ist keinerlei Zögern angebracht, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um die *dauernde* Nichteinhaltung *derselben Verpflichtung* durch einen Mitgliedstaat handelt.

18. Es bleibt demnach zu prüfen, ob Italien die Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus Ihrem Urteil ergeben.

19. Meine Ausführungen hierzu werden nur kurz sein.

20. Die italienische Regierung hat die Vertragsverletzung nicht ernsthaft bestritten und eingeräumt, die geforderten Angaben nicht vollständig gemacht zu haben. Ihre Stellungnahme bestand im übrigen in einer Aufforderung an die Kommission, von ihrer Klage in Anbetracht der nunmehr unternommenen Schritte Abstand zu nehmen. Letztere — das heißt die angeblich vom Zentralen Statistischen Institut eingeleitete Untersuchung — können selbstverständlich keinerlei Auswirkung auf die Feststellung einer Vertragsverletzung haben, denn

„Artikel 171 des Vertrages legt zwar keine Frist fest, innerhalb deren einem Urteil nachzukommen ist, doch steht fest, daß mit dem Vollzug unverzüglich zu beginnen und daß er möglichst rasch abzuschließen ist" [6].

21. Hinsichtlich der minderen Bedeutung, die den fehlenden Angaben zukommen soll, beschränke ich mich auf die Feststellung, daß der beklagte Staat selbst der Meinung ist, daß die Angaben zum innerstaatlichen Verkehr in ihren „allgemeinen Bestandteilen" gemacht worden seien und daß die Angaben zum grenzüberschreitenden Verkehr nach Ländergruppen fehlten.

22. Hierzu zwei Bemerkungen.

23. Zum einen betont die Kommission zu Recht, daß Statistiken nur dann brauchbar seien, wenn sie zu hundert Prozent vollständig und genau seien und daß der Grundsatz der Spürbarkeit im Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ohnehin keine Anwendung finden könne.

24. Zum zweiten führt die Italienische Republik das Fehlen von Angaben nach Ländergruppen auf die zur damaligen Zeit angewandte Erhebungsform zurück. Dazu sei daran erinnert, daß sich

„nach ständiger Rechtsprechung ... ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen [kann], um die Nichteinhaltung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu rechtfertigen" [6].

25. Deshalb beantrage ich, festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 171 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie es trotz des Urteils des Gerichtshofes vom 11. Juli 1985 weiterhin unterlassen hat, die Richtlinie 78/546/EWG des Rates vom 12. Juni 1978 zur Erfassung des Güterkraftverkehrs im Rahmen einer Regionalstatistik anzuwenden, und dem beklagten Staat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6 — Siehe zuletzt Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-375/89, Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-383.