# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

23. März 2000 *

In der Rechtssache C-327/98

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch den Juristischen Hauptberater R. Wainwright und durch O. Couvert-Castéra, zum Juristischen Dienst abgeordneter nationaler Beamter, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

**Französische Republik**, vertreten durch K. Rispal-Bellanger, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, und D. Wibaux, Sekretär für auswärtige Angelegenheiten in diesem Ministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

wegen der Feststellung, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 9 bis 12 und 14 der Richtlinie 93/15/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Harmonisierung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke (ABl. L 121, S. 20) nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. A. O. Edward sowie der Richter L. Sevón (Berichterstatter), C. Gulmann, J.-P. Puissochet und P. Jann,

Generalanwalt: A. Saggio
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 24. Juni 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. September 1999,

folgendes

## Urteil

1 Mit Klageschrift, die am 4. September 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 9 bis 12 und 14 der Richtlinie 93/15/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Harmonisierung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke (ABl. L 121, S. 20) nachzukommen.

2 Artikel 9 der Richtlinie, der die Verbringung von Explosivstoffen regelt, schreibt insbesondere vor, daß der Empfänger von Explosivstoffen zu deren Verbringung eine Genehmigung von der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes erhalten muß. Das Dokument, das die Lizenz für die Verbringung darstellt, muß die Explosivstoffe bis zu ihrem vorgesehenen Bestimmungsort begleiten und ist den zuständigen Behörden jederzeit auf Verlangen vorzulegen.

3 Artikel 10 der Richtlinie regelt die Verbringung von Munition und macht sie von der Ausstellung eines Erlaubnisscheins durch den Mitgliedstaat abhängig, in dem sich die Munition befindet. Besondere Bestimmungen gelten jedoch für die Verbringung von Munition zwischen Waffenhändlern.

4 Artikel 11 der Richtlinie sieht insbesondere vor, daß ein Mitgliedstaat dann, wenn der unrechtmäßige Besitz oder die unrechtmäßige Verwendung von Ex-

plosivstoffen oder Munition, die unter die Richtlinie fallen, eine ernste Gefahr oder eine Beeinträchtigung der Sicherheit der rechtmäßigen Verwendung darstellt, abweichend von den Artikeln 9 und 10 im Hinblick auf die Verbringung von Explosivstoffen oder Munition alle erforderlichen Maßnahmen treffen kann, um dem unrechtmäßigen Besitz oder der unrechtmäßigen Verwendung vorzubeugen.

5 Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten errichten zur Durchführung der Artikel 9 und 10 Netze für den Informationsaustausch. Sie benennen den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission die einzelstaatlichen Behörden, die damit beauftragt sind, die Informationen entgegenzunehmen oder weiterzugeben und die Formalitäten nach den Artikeln 9 und 10 vorzunehmen."

6 Nach Artikel 13 der Richtlinie wird die Kommission von einem Ausschuß unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

7 Artikel 14 der Richtlinie schließlich enthält Bestimmungen über den Austausch von Angaben über Unternehmen des Explosivstoffsektors und über die Erstellung eines Systems, mit dem der Besitz von Explosivstoffen festgestellt werden kann.

8 Gemäß Artikel 19 Absätze 1 und 5 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorschriften in Kraft zu setzen, um insbesondere den vorerwähnten Artikeln vor dem 30. September 1993 nachzukommen, und der Kommission den Wortlaut der zu diesem Zweck erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitzuteilen.

9 Da die Kommission keine Mitteilung der französischen Regierung über die Umsetzung der Artikel 9 bis 12 und 14 der Richtlinie erhalten hatte und auch nicht über anderweitige Informationen darüber verfügte, richtete sie am 13. April 1994 eine schriftliche Aufforderung an die französische Regierung, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

10 Mit Schreiben vom 4. Juli 1994 antwortete die französische Regierung, derzeit würden Vorschriften zur Umsetzung der genannten Bestimmungen in nationales Rechts ausgearbeitet. Im Hinblick darauf teilten die französischen Behörden am 10. Dezember 1996 mit, daß zur Umsetzung dieser Bestimmungen das Dekret Nr. 96-1046 vom 28. November 1996 zur Änderung des Dekrets Nr. 90-153 vom 16. Februar 1990 mit verschiedenen Bestimmungen über explosive Erzeugnisse und des Dekrets Nr. 71-753 vom 10. September 1971 zur Durchführung des Artikels 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1970 zur Neugestaltung der Regelung für explosive Pulver und Substanzen (JORF vom 5. Dezember 1996, S. 17695) erlassen worden sei.

11 Da durch dieses Dekret nach Ansicht der Kommission nur die Richtlinienbestimmungen über das Inverkehrbringen, die Konformitätskontrolle und die CE-Kennzeichnung sowie über die Sanktionen für Verstöße gegen die Kennzeichnungsregeln umgesetzt wurden, richtete sie mit Schreiben vom 30. April 1997 in bezug auf die Artikel 9 bis 12 und 14 der Richtlinie eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Französische Republik, in der sie diese aufforderte, der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung nachzukommen.

12 Da die Kommission darauf keine Antwort erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben. In ihrer Erwiderung hat sie den Vorwurf der fehlenden Umsetzung von Artikel 14 der Richtlinie fallengelassen.

13 Was zunächst die Explosivstoffe angeht, bestreitet die französische Regierung die fehlende Umsetzung nicht. Sie führt jedoch Schwierigkeiten an, mit denen sie — wie übrigens auch andere Mitgliedstaaten — es bei der Umsetzung der Artikel 9 und 11 der Richtlinie zu tun gehabt habe, insbesondere, weil es kein einheitliches Dokument für die Verbringung gebe. Sie habe nicht gegen ihre Verpflichtungen verstoßen, da die Bestimmungen nicht genau genug gewesen seien, um umgesetzt werden zu können.

14 Sie sei nicht untätig geblieben, sondern habe im Rahmen des in Artikel 13 der Richtlinie vorgesehenen Ausschusses Lösungen für eine Harmonisierung der Verbringunglizenz vorgeschlagen. Ihre Vorschläge seien jedoch folgenlos geblieben. Die fehlende Umsetzung sei also, wenn eine solche überhaupt vorliege, insbesondere mit der Untätigkeit der Kommission zu erklären, die nicht die geeigneten Maßnahmen zur Durchführng der Richtlinie getroffen habe.

15 Die Kommission bestreitet, daß Artikel 9 der Richtlinie die Festlegung eines gemeinsamen Musters für das Dokument, das die Lizenz für die Verbringung darstelle, voraussetze. Sie widerspricht dem Vorbringen der französischen Regierung, den Bestimmungen der Richtlinie fehle es an der nötigen Genauigkeit; jedenfalls könne die Ungenauigkeit der Bestimmungen einer Richtlinie es nicht rechtfertigen, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoße, diese in sein innerstaatliches Recht umzusetzen.

16 Was zweitens die Munition betrifft, macht die französische Regierung geltend, Artikel 10 der Richtlinie sei durch die Sektion 2 des Titels V des Dekrets Nr. 95-589 vom 6. Mai 1995 zur Durchführung des Dekrets vom 18. April 1939 über die Behandlung von Kriegsmaterial, Waffen und Munition (JORF vom 7. Mai 1995, S. 7458; im folgenden: Dekret vom 6. Mai 1995) umgesetzt worden. So bewirke Artikel 92 dieses Dekrets dadurch, daß er die Verbringung von Waffen, Munition und ihren Bestandteilen in einen anderen Mitgliedstaat von einer Erlaubnis abhängig mache, die Umsetzung des Artikels 10 Absatz 2 der Richtlinie. Mit Artikel 93 des Dekrets, der ein Verfahren für die Erteilung einer Genehmigung an Waffenhändler zur Verbringung dieses Materials ohne vorherige

Erlaubnis vorsehe, solle Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie umgesetzt werden. Artikel 94 des Dekrets vom 6. Mai 1995 mache die Verbringung des betreffenden Materials nach Frankreich von einer vorherigen Zustimmung des für Zollfragen zuständigen Ministers abhängig.

17 Artikel 95 des Dekrets vom 6. Mai 1995 überläßt allerdings die Festlegung der Anforderungen, denen die in seinen Artikeln 92 bis 94 behandelten Anträge zu genügen haben, einer Durchführungsverordnung. In der mündlichen Verhandlung hat die französische Regierung angegeben, daß diese Verordnung am 25. Mai 1999 erlassen worden sei und seit dem 15. Juni 1999 gelte.

18 Im Hinblick auf Artikel 11 der Richtlinie macht die französische Regierung geltend, dieser sei, soweit es um Munition gehe, durch Artikel 80 des Dekrets vom 6. Mai 1995 umgesetzt worden. Dieser ermächtige den für Zollfragen zuständigen Minister, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dem unrechtmäßigen Besitz von Munition oder ihren Bestandteilen oder ihrer unrechtmäßigen Verwendung zu Zwecken der Verbringung aus einem Mitgliedstaat oder in einen Mitgliedstaat vorzubeugen, wenn der unrechtmäßige Besitz oder die unrechtmäßige Verwendung von Munition oder ihren Bestandteilen die öffentlichen Ordnung ernsthaft gefährde oder sie beeinträchtige.

19 Schließlich führt die französische Regierung aus, Artikel 101 des Dekrets vom 6. Mai 1995 sehe zwischen den Mitgliedstaaten einen Austausch der nach den Artikeln 92, 93 und 95 des Dekrets gesammelten und der von den anderen Mitgliedstaaten weitergegebenen Informationen über die Verbringung nach Frankreich vor und verpflichte den Minister der Verteidigung, den Mitgliedstaaten und der Kommission die mit der Entgegennahme oder Weitergabe von Informationen über den Erwerb, den Besitz und die Verbringung von Waffen, Munition und ihren Bestandteilen beauftragten Behörden oder Dienststellen mitzuteilen. Seit dem Erlaß der in Artikel 95 des Dekrets vom 6. Mai 1995 erwähnten Durchführungsverordnung könne sie daher Angaben über die Errichtung des in Artikel 12 der Richtlinie vorgesehenen Netzes für den Informationsaustausch machen.

20 Die Kommission erwidert darauf, daß das Dekret vom 6. Mai 1995 mangels Durchführungsverordnung keine Wirkung entfalte und daß eine Bestimmung wie Artikel 95 des betreffenden Dekrets, die lediglich eine Behörde ermächtige, die erforderlichen materiellen Vorschriften zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassen, keine vollständige und präzise Umsetzung der Richtlinie bewirke.

## Würdigung durch den Gerichtshof

21 Was zunächst die Argumentation der französischen Regierung mit den Schwierigkeiten betrifft, mit denen sie es bei der Umsetzung der Richtlinienbestimmungen über Explosivstoffe — in erster Linie wegen deren mangelnder Genauigkeit — angeblich zu tun hatte, so berechtigen nach ständiger Rechtsprechung Schwierigkeiten beim Vollzug eines Rechtsakts der Gemeinschaft einen Mitgliedstaat nicht dazu, sich einseitig von der Beachtung seiner Verpflichtungen loszusagen (u. a. Urteile vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 128/78, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 419, Randnr. 10, und vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-374/89, Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-367, Randnr. 10).

22 Sodann ergibt sich aus der Richtlinie, wie die Kommission zu Recht erklärt hat, keine Verpflichtung zur Festlegung eines gemeinsamen Musters für das Dokument, das die Lizenz für die Verbringung darstellt.

23 Im übrigen ist für den Fall, daß der bestmögliche Ablauf der innergemeinschaftlichen Verbringung tatsächlich die Bereitstellung eines solchen harmonisierten Dokumentes voraussetzt, festzustellen, daß der fehlende Erlaß von Gemeinschaftsmaßnahmen zu diesem Zweck einen Mitgliedstaat nicht daran hindern kann, die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

24 Des weiteren ändern Vorschläge, wie sie die Französische Republik im Rahmen des in Artikel 13 der Richtlinie vorgesehenen Ausschusses für die Festlegung eines gemeinsamen Dokumentes für die Verbringung gemacht haben will, nichts an der fehlenden Umsetzung des betreffenden Rechtsakts.

25 Zweitens ist bezüglich Artikel 10 der Richtlinie, der die Verbringung von Munition betrifft, festzustellen, daß Artikel 95 des Dekrets vom 6. Mai 1995 eine Verordnung des für Zollfragen zuständigen Ministers über die Anforderungen vorsieht, denen Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis, einer befristeten Genehmigung der Verbringung und einer vorherigen Zustimmung zur Verbringung sowie Anmeldungen von Verbringungen nach den Artikeln 92 bis 94 des Dekrets zu genügen haben.

26 Indem das Dekret vom 6. Mai 1995 damit auf eine Regelung verweist, durch die die zur Umsetzung des Artikels 10 der Richtlinie bestimmten Vorschriften zu einem späteren Zeitpunkt erlassen werden sollen, bewirkt es keine umfassende und präzise Umsetzung der Richtlinie (in diesem Sinne Urteil vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-263/96, Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-7453, Randnr. 26).

27 Zwar hängt die Umsetzung der Artikel 11 und 12 der Richtlinie durch die Artikel 80 und 101 des genannten Dekrets nicht vom Erlaß weiterer Rechtsakte ab. Solange aber Artikel 10 als Grundsatznorm mangels Durchführungsverordnung

nicht umgesetzt ist, geht von den Artikeln dieses Dekrets keine rechtliche Wirkung aus. Die Rechtsakte zur Umsetzung dieser Bestimmungen, die lediglich von dem noch nicht umgesetzten Artikel 10 der Richtlinie abweichen oder diesen ergänzen, sind daher irrelevant.

28 Was schließlich die am 25. Mai 1999 erlassene Durchführungsverordnung betrifft, auf die sich die französische Regierung beruft, so ist im Rahmen einer Klage nach Artikel 169 EG-Vertrag das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (u. a. Urteil vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-315/98, Kommission/Italien, Slg. 1999, S. I-8001, Randnr. 11).

29 Nach alledem ist festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 9 bis 12 der Richtlinie nachzukommen.

## Kosten

30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission diesen Antrag gestellt hat und die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind dieser die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/15/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Harmonisierung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke verstoßen, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 9 bis 12 dieser Richtlinie nachzukommen.**

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. März 2000.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

D. A. O. Edward