URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 21. JUNI 1973 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Forstliches Vermehrungsgut"

Rechtssache 79/72

Leitsätze

Handlungen eines Organs — Richtlinie — Verbindliche Kraft (EWG-Vertrag, Artikel 189)

Die Bestimmungen einer Richtlinie haben im Hinblick auf den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, keine weniger zwingende Wirkung als sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts.

In der Rechtssache 79/72

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Armando Toledano-Laredo 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: Sostituto Avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari, Zustellungsanschrift: Sitz der Italienischen Botschaft in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 66/404/EWG des Rates vom 14. Juni 1966 über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut (ABl. Nr. 125 vom 11. 7. 1966, S. 2326) verstoßen hat,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner (Berichterstatter), J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Kurze Zusammenfassung des Sachverhalts und des Verfahrensablaufs

Um die Unterschiede zwischen den forstliches Vermehrungsgut betreffenden innerstaatlichen Regelungen als einem Hemmnis des Handelsverkehrs unter den Mitgliedstaaten abzubauen, erließ der Rat am 14. Juni 1966 die Richtlinie 66/404/EWG über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut, wonach es den Mitgliedstaaten obliegt:

a) eine Liste des für die einzelnen Gattungen und Arten amtlich zugelassenen Ausgangsmaterials seines Staatsgebiets anzulegen,

b) die Herkunftsgebiete des Vermehrungsgutes abzugrenzen,

c) sicherzustellen, daß Vermehrungsgut nach bestimmten in der Richtlinie näher bezeichneten Merkmalen gekennzeichnet und nur bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen in den Verkehr gebracht wird,

d) dafür Sorge zu tragen, daß Vermehrungsgut hinsichtlich der genetischen Eigenschaften seines Ausgangsmaterials und der zu seiner Identitätssicherung durchgeführten Maßnahmen nur den in der Richtlinie vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen unterliegt.

Artikel 18 Absatz 1 dieser Richtlinie in der durch die Richtlinie 69/64/EWG des Rates vom 18. Februar 1969 (ABl. L 48 vom 26. Februar 1969, S. 12) geänderten Fassung bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um den Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anlagen spätestens bis zu den nachstehend angegebenen Terminen nachzukommen:

a) Spätestens bis zum *1. Juli 1969* für Saatgut und Pflanzenteile von (es folgt eine Aufzählung)

b) ....."

Da die Italienische Republik innerhalb der in der genannten Richtlinie vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen hatte, leitete die Kommission mit Schreiben vom 24. März 1971 das in Artikel 169 vorgesehene Verfahren ein.

Als die Antwort ausblieb, gab die Kommission am 14. September 1971 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Beklagte aufforderte, die verlangten Maßnahmen binnen 30 Tagen zu treffen. Mit Fernschreiben vom 20. Januar 1972 teilte die Ständige Vertretung Italiens mit, ein Gesetzentwurf zur Ausführung der Richtlinie sei durch den VIII. Senatsausschuß inzwischen gebilligt worden, habe allerdings als förmliches Gesetz noch keine konkrete Gestalt angenommen. Sie fügte hinzu, die Regierungsbehörden würden sich dafür einsetzen, daß der Gesetzentwurf so rasch wie möglich angenommen werde.

Mit Schreiben vom 20. April 1972 teilte die Kommission mit, sie setze das eingeleitete Verfahren aus und erwarte, daß die Regierung der Italienischen Republik innerhalb der unwiderruflich letzten Frist von drei Monaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen werde.

Nachdem der erwähnte Gesetzentwurf wegen des vorzeitigen Endes der fünften Legislaturperiode hinfällig geworden war mit der Folge, daß die notwendigen Maßnahmen nicht in der eingeräumten Frist getroffen wurden, erhob die Kommission am 8. Dezember 1972 beim Gerichtshof die vorliegende Klage.

Die italienische Regierung hat davon abgesehen, eine Gegenerwiderung vorzulegen. Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Parteien haben in der Sitzung vom 16. Mai 1973 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. Mai 1973 vorgetragen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

a) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie des Rates vom 14. Juni 1966 über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut verstoßen hat,

b) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *italienische Regierung* tritt diesen Anträgen entgegen.

III — Kurze Zusammenfassung der Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* führt aus, es seien mehr als drei Jahre seit Ablauf der in Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie vom 14. Juni 1966 vorgeschriebenen Frist vergangen, ohne daß die notwendigen Maßnahmen von der Italienischen Republik getroffen worden seien. Da auch die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 14. September 1971 gesetzte Frist nicht eingehalten worden und eine unverzügliche Bereinigung der Situation nicht abzusehen sei, seien die geforderten Voraussetzungen für die Erhebung der in Artikel 169 Absatz 2 vorgesehenen Klage erfüllt.

Die italienische Regierung könne nicht das vorzeitige Ende der fünften Legislaturperiode als Grund für die Vertragsverletzung der Italienischen Republik anführen. In dieser Hinsicht nimmt die Kommission Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts berufen kann, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen (EuGH 8. Februar 1973 — Kommission/Italienische Republik, 30/72 — noch nicht veröffentlicht).

Die *italienische Regierung* unterstreicht zunächst, die Vornahme der notwendigen Maßnahmen sei nicht auf Schwierigkeiten von ihrer Seite gestoßen. Nach Erlaß der fraglichen Richtlinie seien geeignete Schritte unternommen worden, die zur Einbringung einer Gesetzesvorlage im Parlament geführt hätten.

Die Italienische Republik sei wegen des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode nicht in der Lage gewesen, ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie vom 14. Juni 1966 nachzukommen.

Die italienische Regierung trägt vor, sie habe mit dem Zusammentritt des neugewählten Parlaments darauf hingewirkt, daß der besagte, erneut eingebrachte Gesetzentwurf sobald wie möglich angenommen werde. Es sei also abzusehen, daß die Italienische Republik in Kürze ihren Verpflichtungen nachkommen könne.

Schließlich bemerkt die italienische Regierung, es müsse den Umständen (gemeint sind die politischen Ereignisse) Rechnung getragen werden, die es den zuständigen italienischen Organen verwehrt hätten, die vom Gemeinschaftsrecht geforderten Maßnahmen in die Tat umzusetzen.

Entscheidungsgründe

1 Mit am 8. Dezember 1972 in der Kanzlei eingegangener Klageschrift hat die Kommission beim Gerichtshof nach Artikel 169 des EWG-Vertrags eine Klage erhoben, deren Ziel die Feststellung ist, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt hat, um den Bestimmungen der Richtlinie 66/404/EWG des Rates vom 14. Juni 1966 über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut (ABl. 1966, Nr. 125, S. 2326) binnen der Frist des Artikels 18 dieser Richtlinie in der durch die Richtlinie 69/64/EWG des Rates vom 18. Februar 1969 (ABl. 1969, L 48, S. 12) geänderten Fassung nachzukommen, ihre Vertragspflichten verletzt hat.

2 In der Erkenntnis, daß die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Regelungen, die jede auf ihre Weise darauf abzielten, die Verwendung qualitativ hochwertigen forstlichen Vermehrungsguts zu fördern, ein Hemmnis im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten darstellten, beabsichtigte der Rat mit seiner Richtlinie vom 14. Juni 1966, gemeinsame Regeln über die allgemeinen Anforderungen beim Verkehr mit Vermehrungsgut sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch auf den nationalen Märkten einzuführen. In dieser Richtlinie wurden für die Vornahme innerstaatlicher Maßnahmen Fristen gesetzt, die für Saatgut und Pflanzenteile von verschiedenen in Artikel 18 bezeichneten Baumgattungen am 1. Juli 1967, 1. Juli 1969 bzw. 1. Juli 1971 abliefen. Durch die Richtlinie vom 18. Februar 1969 wurde die erste Frist bis zum 1. Juli 1969 verlängert.

3 Die Beklagte räumt ein, diese Fristen nicht eingehalten zu haben. Sie legt jedoch dar, nach den für den Handel mit Forstpflanzen und deren Saatgut geltenden italienischen Rechtsvorschriften bedürfe es eines Gesetzes zur Anpas-

sung des innerstaatlichen Rechts an die Bestimmungen der Richtlinie. Zu diesem Zweck sei ein erster Gesetzentwurf im Parlament eingebracht worden, doch habe das vorzeitige Ende der Legislaturperiode dessen rechtzeitige Billigung verhindert. Ein neuer im September 1972 eingebrachter Gesetzentwurf habe erst im Laufe des Monats Mai 1973 angenommen werden können. Der Verzug bei der Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen sei somit im wesentlichen auf die unvorhergesehenen politischen Verhältnisse zur Jahreswende 1971/72 zurückzuführen.

4 Seit dem Erlaß der Richtlinie 66/404/EWG war allen Mitgliedstaaten bekannt, daß es ihnen oblag, für eine erste Gruppe von Saatgut und Pflanzenteilen die erforderlichen Maßnahmen spätestens bis zum 1. Juli 1967 in Kraft zu setzen. Da es einigen Mitgliedstaaten nicht gelang, dieser Richtlinie bis zum 1. Juli 1967 nachzukommen, wurde ihnen in der Richtlinie 69/64/EWG eine zusätzliche Frist eingeräumt, doch wurden die säumigen Mitgliedstaaten damit auch an ihre Verpflichtung erinnert, die vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen. Die Beklagte hat die von der Richtlinie 66/404/EWG geforderten Bestimmungen nicht bis zum 1. Juli 1969 in Kraft gesetzt und folglich gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie seit diesem Tage verstoßen.

5 Sie kann sich nicht zu ihrer Rechtfertigung auf widrige Umstände berufen, die erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt als demjenigen eingetreten sind, in dem die Verpflichtungen einsetzten, deren Nichterfüllung ihr vorgeworfen wird. Die angeführte politische Lage kann deshalb auf keinen Fall als Rechtfertigungsgrund für diesen Verzug anerkannt werden. Ferner hat die Tatsache, daß jetzt ein entsprechender Gesetzentwurf gebilligt worden ist, nicht etwa zur Folge, daß damit der Nichtbeachtung der Richtlinie ein Ende gesetzt worden wäre, denn die zur Durchführung notwendigen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sind immer noch nicht in Kraft.

6 In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte des weiteren betont, vorliegend handle es sich um die Nichtbefolgung einer Richtlinie, den Bestimmungen einer Richtlinie könne aber nicht der gleiche Verbindlichkeitsanspruch wie denjenigen einer Verordnung zuerkannt werden.

7 Nach Artikel 189 des Vertrages ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels „verbindlich", überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mit-

tel. Die gewissenhafte Befolgung von Richtlinien ist gerade darum so wichtig, weil die Vollzugsmaßnahmen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen sind mit der Folge, daß Rechtshandlungen dieser Art wirkungslos bleiben müssen, wenn die gesteckten Ziele nicht in den gesetzten Fristen erreicht werden. Haben also im Hinblick auf den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, die Bestimmungen einer Richtlinie keine weniger zwingende Wirkung als sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, dann kommt eine derartige Wirkung erst recht Bestimmungen zu, die Fristen für die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen enthalten.

8 Nach allem hat die Italienische Republik dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen, daß sie nicht die Bestimmungen erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie 66/404/EWG des Rates über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut innerhalb der Frist zu genügen, die nach Artikel 18 in der Fassung der Richtlinie 69/64/EWG dafür vorgesehen war.

Kosten

9 Nach Artikel 69 Absatz 2 ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

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 seiner Artikel 169, 171 und 189,
aufgrund der Richtlinien 66/404/EWG sowie 69/64/EWG des Rates,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen, daß sie nicht die Bestimmungen erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie 66/404/EWG des Rates über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut innerhalb der Frist zu genügen, die nach Artikel 18 in der Fassung der Richtlinie 69/64/EWG dafür vorgesehen war.**

2. **Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Juni 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 30. MAI 1973

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Im Hinblick auf den zunehmenden Bedarf an forstlichem Vermehrungsgut für die Regeneration des Waldes und für die Neuaufforstung, im Hinblick auf die Notwendigkeit, dabei genetisch hochwertiges Vermehrungsgut zu verwenden, sowie in Anbetracht der Erkenntnis, daß es im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt, durch gemeinschaftliche Regeln auf diesem Gebiet den freien Handelsverkehr zu gewährleisten, hat der Ministerrat am 14. Juni 1966 eine Richtlinie „über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut" (ABl. Nr. 125 vom 11. 7. 1966, S. 2326) erlassen.

Ihr zufolge obliegt den Mitgliedstaaten eine Reihe von Verpflichtungen.

So haben die Mitgliedstaaten Vorschriften zu erlassen, nach denen „Vermehrungsgut nur in den Verkehr gebracht werden darf, wenn es von amtlich zuge-