URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 17. FEBRUAR 1981 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Nichtdurchführung einer Richtlinie/Öffentliche Lieferaufträge"

Rechtssache 133/80

Leitsätze

Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung der Richtlinien — Vertragsverstoß — Rechtfertigung — Unzulässigkeit
(EWG-Vertrag, Artikel 169)

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

In der Rechtssache 133/80

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Alberto Prozillo als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch Herrn Arnaldo Squillante, Leiter der Abteilung für diplomatische Streitigkeiten, Verträge und Gesetzgebungsangelegenheiten, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Italienische Botschaft,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen die ihr nach dem EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um der Richtlinie 77/62/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (ABl. 1977, L 13, S. 1) nachzukommen, erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (Richtlinie 77/62/EWG, ABl. 1977, L 13, S. 1) bezweckt, das in Artikel 30 ff. EWG-Vertrag niedergelegte Verbot der Beschränkungen des freien Warenverkehrs durch die Einführung gleicher Bedingungen für die Beteiligung bei der Vergabe öffentlicher Lieferaufträge zu ergänzen, um eine Transparenz zu schaffen, die eine bessere Kontrolle dieses Verbots ermöglicht (erste und zweite Begründungserwä-

gung). Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie insbesondere gemeinsame Vorschriften über die Beschreibung technischer Merkmale mit diskriminierender Wirkung (Artikel 7 und 8), über die Bekanntmachung der Aufträge (Artikel 9 bis 16) und über die Teilnahme der Vergabe dieser Aufträge (Artikel 17 bis 24); sie stellt außerdem Zuschlagskriterien auf (Artikel 25).

Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Richtlinie sind Lieferaufträge unter 200 000 ERE (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a), Aufträge, die von Verkehrsträgern vergeben werden (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a), Aufträge, die von Versorgungsbetrieben für Wasser und Energie sowie von den im Fernmeldewesen tätigen Einrichtungen vergeben werden (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b), und öffentliche Aufträge, für die andere Verfahrensregeln gelten und die aufgrund bestimmter Abkommen vergeben werden (Artikel 3).

Diese Richtlinie wurde Italien am 23. Dezember 1976 bekanntgegeben. Nach ihrem Artikel 30 hätte sie achtzehn Monate nach ihrer Bekanntgabe, also am 23. Juni 1978, durchgeführt werden müssen. Am 27. Oktober 1978 richtete die Kommission an die italienische Regierung ein Schreiben, in dem sie daran erinnerte, daß der für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht vorgesehene Zeitpunkt verstrichen sei. Mit Fernschreiben vom 21. November 1978 antwortete die italienische Regierung, daß das betreffende Gesetz verabschiedet sei und gerade in der Gazzetta Ufficiale veröffentlicht werde. Mit Schreiben vom 21 Dezember 1978 stellte sie jedoch klar, daß der Gesetzentwurf erst von der Abgeordnetenkammer gebilligt worden sei und derzeit vom Senat geprüft werde.

Da die Kommission der Ansicht war, daß ihr keine Garantie für die baldige Durchführung der Richtlinie gegeben worden sei, leitete sie mit Schreiben vom 13. März 1979 das Verfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag ein. Am 9. April 1979 antwortete die italienische Regierung, daß der fragliche Gesetzentwurf, der der Abgeordnetenkammer zur „zweiten Lesung" habe unterbreitet werden müssen, aufgrund der Auflösung der gesetzgebenden Versammlungen hinfällig geworden sei. Am 7. Dezember 1979 sandte die Kommission der italienischen Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 des Vertrages, die am 6. Dezember 1979 abgefaßt worden war und die Feststellung enthielt, daß „die Italienische Republik gegen die ihr nach dem EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht ergriffen hat, um der Richtlinie 77/62/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge nachzukommen". In dieser Stellungnahme wurde der Italienischen Republik zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen eine Frist von zwei Monaten gesetzt.

Am 8. Februar 1980 teilte die italienische Regierung der Kommission mit, daß dem Senat ein Gesetzentwurf vorgelegt worden sei (Senatsdokument Nr. 651).

Die Kommission hat mtit am 2. Juni 1980 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragener Klageschrift die vorliegende Klage erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik gegen eine ihr nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, innerhalb der vorgesehenen Frist die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um der Richtlinie 77/62/EWG des Rates nachzukommen;

— die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* hat keine Anträge gestellt.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Klageschrift

Die Kommission weist darauf hin, daß nach Artikel 189 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werde, hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich sei, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlasse. Der zwingende Charakter der Richtlinie bedeute, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, die darin gesetzten Fristen zu wahren, wie dies insbesondere aus dem Urteil vom 26. Februar 1976 in der Rechtssache 52/75 *(Kommission/Italienische Republik,* Slg. 1976, 277) sowie aus dem Urteil vom 22. September 1976 in der Rechtssache 10/76 *(Kommission/Italienische Republik,* Slg. 1976, 1359) hervorgehe. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, unter anderem aus dem Urteil vom 11. April 1978 in der Rechtssache 100/77 *(Kommission/Italienische Republik,* Slg. 1978, 879) und aus dem Urteil vom 22. Februar 1979 in der Rechtssache 163/78 *(Kommission/Italienische Republik,* Slg. 1979, 771) ergebe sich außerdem, daß ein Mitgliedstaat „sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind".

2. Klagebeantwortung

Die italienische Regierung schildert zunächst die Tatsachen und Umstände, die den Erlaß des zur Umsetzung der fraglichen Richtlinie in nationales Recht erforderlichen Gesetzes verhindert hätten. Sie bemerkt sodann, das Hindernis, das der Erreichung des angestrebten Ziels entgegengestanden habe, sei Folge eines außergewöhnlichen Ereignisses verfassungsrechtlicher Natur gewesen, das aufgrund fundamentaler Erfordernisse des demokratischen Systems eine zeitweilige Lähmung der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments hervorgerufen habe.

Sie erinnert daran, daß dem Finanz- und Haushaltsausschuß des Senats ein Gesetzentwurf vorgelegt worden sei, und betont, daß sie willens sei, der Gemeinschaftsrichtlinie in den fraglichen Bereichen nachzukommen.

3. Erwiderung

Die Kommission hat auf die Einreichung einer Erwiderung verzichtet.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Alberto Prozillo, und die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch den Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, haben in der Sitzung vom 13. Januar 1981 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. Januar 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 2. Juni 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen die ihr nach dem EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um der Richtlinie 77/62 des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (ABl. 1977, L 13, S. 1) nachzukommen.

2 Die Richtlinie 77/62 des Rates enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die Befolgung des in Artikel 30 bis 37 EWG-Vertrag enthaltenen Verbots der Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Bereich der öffentlichen Lieferaufträge sicherstellen sollen. Die Bestimmungen der Richtlinie bezwekken, die nationalen Verfahren auf dem Gebiet der öffentlichen Lieferaufträge insbesondere durch die Einführung gleicher Bedingungen für die Beteiligung bei der Vergabe dieser Aufträge in allen Mitgliedstaaten zu koordinieren und eine Transparenz zu schaffen, die eine bessere Kontrolle des in den genannten Artikeln 30 bis 37 niedergelegten Verbots ermöglicht.

3 Nach Artikel 30 der Richtlinie waren dei Mitgliedstaaten verpflichtet, binnen achtzehn Monaten nach ihrer Bekanntgabe die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie nachzukommen, und die Kommission unmittelbar davon in Kenntnis zu setzen. Nach Artikel 31 mußten und müssen sie außerdem der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften übermitteln, die sie auf dem betreffenden Gebiet erlassen.

4 Nachdem die in Artikel 30 vorgesehene Frist am 23. Juni 1978 abgelaufen war, ohne daß die Italienische Republik die erforderlichen Maßnahmen getroffen hatte, erinnerte die Kommission sie erstmalig mit Schreiben vom 27. Oktober 1978 an ihre Verpflichtung. Sie betonte diesen Punkt ein zweites Mal während der Sitzung des Beratenden Ausschusses für öffentliche Lieferaufträge am 9. und 10. November 1978.

5 Da die Kommission feststellte, daß diese Erinnerungen nicht zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen geführt hatten, forderte sie die Regierung der Italienischen Republik am 13. März 1979 nach dem in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren auf, sich binnen zwanzig Tagen zu äußern, was die Regierung mit Fernschreiben vom 9. April 1979 tat. Darin war ausgeführt, daß der Entwurf des Gesetzes, durch das die Richtlinie in die italienische Rechtsordnung habe umgesetzt werden sollen, zunächst am 27. September 1978 von der Abgeordnetenkammer und sodann am 13. Dezember 1978 vom Senat angenommen worden sei; gewisse Änderungen hätten jedoch die Zurückweisung an die Abgeordnetenkammer notwendig gemacht. Wegen der Auflösung der gesetzgebenden Versammlungen konnte die parlamentarische Prüfung nicht abgeschlossen werden. Da die Lage das ganze Jahr 1979 hindurch unverändert blieb, gab die Kommission am 6. Dezember 1979 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie feststellte, daß die Italienische Republik gegen die ihr nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen verstoßen habe, und diese aufforderte, der Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

6 Da diese Aufforderung keine Wirkung zeigte, hat die Kommission am 2. Juni 1980 Klage auf Feststellung des Vertrauensverstoßes erhoben. Die Italienische Republik hat nicht die Abweisung der Klage beantragt, obgleich sie in ihrer Klagebeantwortung bemerkt, daß sich die Verspätung infolge der Auflösung der gesetzgebenden Versammlungen ergeben habe, die sämtliche in der Beratung befindlichen Entwürfe hinfällig gemacht habe, wodurch ein neuer Gesetzentwurf notwendig geworden sei, der am 9. Dezember 1979 beim Senat eingereicht worden sei.

7 Die genannten Umstände können den vorgeworfenen Vertragsverstoß nicht beseitigen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

8 Somit ist festzustellen, daß die Italienische Republik gegen eine ihr nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/62 des Rates vom 21. Dezember 1976 nachzukommen.

Kosten

9 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht anerkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat gegen eine ihr nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen, indem sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/62 des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (ABl. 1977, L 13, S. 1) nachzukommen.**

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Februar 1981.

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars