4. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Praktiken oder Gegebenheiten seiner internen Ordnung berufen, um die Nichteinhaltung der sich aus Gemeinschaftsrichtlinien ergebenden Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.

In der Rechtssache 91/79

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihre Bevollmächtigten Alberto Prozzillo und Auke Haagsma, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Arnaldo Squillante, Beistand: Avvocato dello Stato Franco Favara, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Italienische Botschaft,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die zur Durchführung der Richtlinie 73/404/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien (ABl. L 347, S. 51) erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Richtlinie 73/404/EWG fügt sich sowohl in das vom Rat am 28. Mai 1969 verabschiedete „Allgemeine Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben" (ABl. C 76, S. 1) als auch in das Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. C 112 vom 20. Dezember 1973, S. 1) ein. Sie zielt einerseits darauf ab, die zwischen den Bestimmungen über die biologische Abbaubarkeit der Detergentien bestehenden Unterschiede zu beseitigen, und hat andererseits zum Ziel, die Verwendung von nicht biologisch abbaubaren Detergentien einzuschränken, um die Verunreinigung der natürlichen Umwelt im allgemeinen und der Gewässer im besonderen spürbar zu vermindern.

Die Richtlinie zielt auf eine vollständige Vereinheitlichung, das heißt, daß die Mitgliedstaaten nicht nur solchen Detergentien, die den Vorschriften der Richtlinie genügen, den freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt garantieren, sondern daß sie auch das Inverkehrbringen solcher Detergentien, die diesen Vorschriften nicht genügen, verbieten müssen.

Nach Artikel 2 der Richtlinie müssen die in den Detergentien enthaltenen grenzflächenaktiven Substanzen eine durchschnittliche biologische Abbaubarkeit von mindestens 90 % haben; ihre Verwendung darf unter normalen Bedingungen die Gesundheit von Menschen und Tieren nicht gefährden. Nach Artikel 4 erfolgt die Feststellung, ob die Anforderungen des Artikels 2 erfüllt sind, aufgrund der in anderen Richtlinien des Rates festgelegten Kontrollmethoden.

Nach Artikel 5 untersagt ein Mitgliedstaat das Inverkehrbringen und die Verwendung eines Detergens in seinem Hoheitsgebiet, wenn er feststellt, daß es den Anforderungen des Artikels 2 nicht entspricht. Dieselbe Vorschrift sieht im übrigen ein Verfahren der Unterrichtung und Konsultation der anderen Mitgliedstaaten und der Kommission in derartigen Fällen vor. Nach Artikel 7 müssen auf den Packungen der Detergentien die Benennung des Erzeugnisses sowie Name oder Firma und Anschrift oder Schutzmarke dessen, der für das Inverkehrbringen verantwortlich ist, angebracht sein.

Hinsichtlich der Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten bestimmt Artikel 8, daß diese ihr binnen achtzehn Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen und die Kommission hiervon in Kenntnis zu setzen haben. Die Richtlinie wurde am 27. November 1973 bekanntgegeben, so daß die Frist am 27. Mai 1975 ablief.

Da die Italienische Republik der Richtlinie nicht innerhalb der gesetzten Frist

nachkam, gab die Kommission ihr mit Schreiben vom 23. Dezember 1976 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Gelegenheit zur Äußerung.

Aus der Antwort der Ständigen Vertretung Italiens, die der Kommission mit Fernschreiben vom 17. Februar 1977 zuging, geht hervor, daß das italienische Gesundheitsministerium den Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der genannten Richtlinie fertiggestellt hatte, der dem italienischen Ministerrat übermittelt worden war. Eine Abschrift des Gesetzentwurfs wurde der Kommission am 28. März 1977 zugeleitet.

Da die Kommission keine Mitteilung erhielt, aus der sie hätte entnehmen können, daß die erforderlichen Maßnahmen ergriffen worden seien, gab sie am 23. Dezember 1977 der italienischen Regierung gegenüber eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Die Kommission verlängerte sodann unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die gesetzgeberischen Arbeiten infolge einer Regierungskrise unterbrochen waren, die Frist, die sie der Italienischen Republik zur Befolgung der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hatte. Mit Fernschreiben vom 25. Februar 1978 teilte die Ständige Vertretung Italiens der Kommission mit, daß der Gesetzentwurf dem Senat vorliege. Seither erhielt die Kommission keine Nachricht mehr.

Die Klageschrift vom 22. Mai 1979 ist am 14. Juni 1979 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Italienische Republik hat keine Gegenerwiderung eingereicht.

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 Kommission beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß sie die zur Durchführung der Richtlinie 73/404/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien (ABl. L 347, S. 51) erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen hat;

— die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Italienische Republik* beantragt,

— festzustellen, daß die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unvollständig und unzulässig ist;

— hilfsweise festzustellen, daß die Italienische Republik die Anpassung der nationalen Gesetze an die Richtlinie 73/404/EWG nur verzögert hat, und zwar aufgrund von Umständen, die nicht auf einem Mangel an verkehrsüblicher Sorgfalt beruhen;

— die Kosten gegeneinander aufzuheben.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

In ihrer Klageschrift macht die *Kommission* geltend, die verbindliche Wirkung der Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verpflichte die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der darin gesetzten Fristen. Dies folge aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. das Urteil in der Rechtssache 10/76, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1976, 1359).

Die Rechtsprechung (Urteil in der Rechtssache 100/77, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1978, 879) mache ebenfalls deutlich, daß ein Mitgliedstaat sich nicht auf interne Schwierigkeiten oder Bestimmungen seines innerstaatlichen Rechts, auch wenn diese Verfassungsrang hätten, berufen könne, um die Nichteinhaltung der sich aus den Gemeinschaftsrichtlinien ergebenen Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.

In der Klagebeantwortung bemerkt die *italienische Regierung*, daß die Richtlinie sich in eine Gesamtheit nationaler Bestimmungen einfüge, die die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie bereits weitgehend gewährleisteten. So schreibe zum Beispiel das italienische Gesetz Nr. 125 vom 3. März 1971 eine biologische Abbaubarkeit von mindestens 80 % vor, enthalte die Verpflichtung, bestimmte Angaben, die im westlichen mit den in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehenen identisch seien, auf der Packung und den Etiketten anzubringen, und benenne Organe für die Kontrolle der Produktion und des Handels mit Detergentien.

Die italienische Regierung hebt hervor, daß sie nicht die Absicht habe, die Gültigkeit der Richtlinie mit der Begründung in Frage zu stellen, der Kampf gegen die Umweltverschmutzung gehöre nicht zu den Gegenständen, die der Vertrag der Gemeinschaft vorbehalte. Dieser Gegenstand liege jedoch „am Rande" der Gemeinschaftskompetenzen; es handele sich hier in Wirklichkeit um ein in die Form einer Richtlinie gekleidetes Übereinkommen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes stelle die „Verzögerung" der „Verweigerung" gleich und fasse die beiden Begriffe unter dem Oberbegriff der „Vertragsverletzung" zusammen; richtiger wäre es jedoch, den Begriff eines „wesentlichen Konfliks" zu benutzen und davon auszugehen, daß ein solcher Konflikt nur im Fall einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Verweigerung vorliege.

Der Gerichtshof möge prüfen, ob die Entscheidung der vorliegenden Streitfrage die mechanische Anwendung eines Kriteriums der objektiven Verantwortlichkeit erfordere, oder ob man im Gegenteil die konkreten dieser „Verzögerung" zugrunde liegenden Umstände berücksichtigen könne oder müsse, nämlich die Wechselfälle, die die kurze Dauer der siebenten Legislaturperiode des italienischen Parlaments und vor allem ihre vorzeitige Beendigung gekennzeichnet hätten.

Die italienische Regierung hoffe, daß der Gesetzentwurf, der dem neuen Parlament zugeleitet werde, möglichst bald verabschiedet werde, so daß der Rechtsstreit erledigt würde.

In ihrer Erwiderung trägt die *Kommission* vor, die Bestimmungen der Richtlinie wirkten sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus. Ohne daß man auf die Frage eingehen müsse, ob eine Richtlinie, deren einziger Gegenstand ein Problem der Umweltpolitik sei, auf Artikel 100 gestützt werden könne, sei festzustellen, daß der in der Richtlinie geregelte Gegenstand keineswegs „am Rande der Gemeinschaftskompetenzen" liege.

Die Auskunftspflicht, die es der Kommission ermöglichen solle, nachzuprüfen, ob die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten der Richtlinie entsprächen, beziehe sich sowohl auf die nach Erlaß der Richtlinie ergangenen als auch auf die bei deren Erlaß bereits bestehenden Bestimmungen. In ihrer Klageschrift rüge die Kommission nicht die mangelnde Übereinstimmung gewisser italienischer Bestimmungen mit der Richtlinie, sondern die — von der italienischen Regie-

rung zugegebene — Nichteinhaltung der Verpflichtung nach Artikel 8, der Richtlinie nachzukommen und über die getroffenen Maßnahmen Mitteilung zu machen.

Zu der Frage, ob im Rahmen der Prüfung, ob ein Mitgliedstaat sich rechtswidrig verhalte, ein objektiver Maßstab anzulegen sei oder die tatsächlichen Umstände, die zu der Pflichtverletzung geführt hätten, berücksichtigt werden müßten, meint die Kommission, es könne nur ein objektiver Maßstab angewandt werden. Die in Artikel 8 der Richtlinie enthaltene Verpflichtung sei eindeutig und objektiv. Besondere in einem Mitgliedstaat herrschende Gegebenheiten könnten keinen Einfluß auf die Natur dieser Verpflichtung haben; folglich könne man aus ihnen nichts für die Frage herleiten, ob eine Pflichtverletzung vorliege oder nicht. Dies hindere die Kommission jedoch nicht, derartige Gegebenheiten zu berücksichtigen, wenn sie zu entscheiden habe, ob das in Artikel 169 vorgesehene Verfahren einzuleiten oder fortzusetzen sei.

Im vorliegenden Fall habe die Kommission die mit Gründen versehene Stellungnahme am 23. Dezember 1977 abgesandt. Die Klageschrift sei jedoch erst im Juni 1979 abgesandt worden. Die zur Durchführung der Richlinie notwendigen Maßnahmen hätten jedoch bereits am 27. Mai 1975 ergriffen sein müssen.

Die Mitgliedstaaten müßten die Probleme, die sich bei der Überleitung der Richtlinie in internes Recht ergeben könnten, beim Erlaß einer Richtlinie berücksichtigen; sie dürften sich mit einer Frist, die sie nicht sicher seien, einhalten zu können, nicht einverstanden erklären. Insoweit sei daran zu erinnern, daß die auf Artikel 100 gestützen Richtlinien einstimmig erlassen würden.

Die Kommission, vertreten durch ihren Bevollmächtigten A. Prozzillo und die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato F. Favara, haben in der Sitzung vom 8. Januar 1980 zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 5. Februar 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission hat mit ihrer am 14. Juni 1979 in das Register der Kanzlei eingetragenen Klageschrift beim Gerichtshof nach Artikel 169 EWG-Vertrag die Feststellung beantragt, daß die Italienische Republik dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, daß sie die zur Durchführung der Richtlinie 73/404/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien (ABl. Nr. 347, S. 51) erforderlichen Vorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen hat.

2 Nach Artikel 8 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Kraft zu setzen, um der Richtlinie binnen achtzehn Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen; diese Frist ist im vorliegenden Fall am 27. Mai 1975 abgelaufen.

3 Die italienische Regierung führt zu ihrer Verteidigung an, daß das italienische Recht Vorschriften enthalte, die die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie bereits weitgehend gewährleisteten.

4 Sie ist außerdem der Auffassung, daß der in der Richtlinie geregelte Gegenstand „am Rande" der Gemeinschaftskompetenzen liege und daß es sich in Wirklichkeit um ein in die Form einer Richtlinie gekleidetes Übereinkommen handele.

5 Die Verzögerung der Durchführung der Richtlinie beruhe darauf, daß ihre Bemühungen, ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen; durch die Wechselfälle vereitelt worden seien, die die kurze Dauer der siebenten Legislaturperiode des italienischen Parlaments und insbesondere ihre vorzeitige Beendigung gekennzeichnet hätten.

6 Wenn auch die innerstaatlichen italienischen Vorschriften die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie bereits weitgehend gewährleisten, so ändert dies doch nichts daran, daß die Italienische Republik, wie sie selbst einräumt, der Richtlinie nicht vollständig nachgekommen ist und die Kommission von den ergriffenen innerstaatlichen Maßnahmen nicht in Kenntnis gesetzt hat. Die Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, die Bestimmungen einer jeden Richtlinie vollständig und genau einzuhalten.

7 Zu der Behauptung der italienischen Regierung, bei der Richtlinie handele es sich in Wirklichkeit um ein in diese besondere Form gekleidetes Übereinkommen, ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 18. Februar 1970 (Rechtssache 38/69, Kommission/Italien, Slg. 1970, 47) festgestellt hat, daß eine Maßnahme, die durch ihren Gegenstand und durch den institutionellen Rahmen, in dem sie ausgearbeitet wurde, als eine „Gemeinschaftsentscheidung" gekennzeichnet ist, sich nicht als „internationales Abkommen" bezeichnen läßt. Dieselben Erwägungen gelten für eine Richtlinie des Rates.

8 Zum Vorbringen der italienischen Regierung über die fragliche Zuständigkeit der Gemeinschaft ist zu bemerken, daß die Richtlinie nicht nur im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaften für den Umweltschutz ergangen ist. Sie fügt sich ebenfalls in das vom Rat am 28. Mai 1969 verabschiedete Allgemeine Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben, ein. Insofern stützt sie sich rechtswirksam auf Artikel 100. Außerdem ist keineswegs ausgeschlossen, daß Umweltschutzbestimmungen ihre Rechtsgrundlage in Artikel 100 EWG-Vertrag finden können. Gesundheits- und umweltschutzrechtliche Vorschriften können die von ihnen betroffenen Unternehmen belasten; mangels einer Angleichung der diesbezüglichen einzelstaatlichen Bestimmungen könnte der Wettbewerb spürbar verfälscht werden.

9 Schließlich kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Praktiken oder Gegebenheiten seiner internen Ordnung berufen, um die Nichteinhaltung der sich aus den Gemeinschaftsrichtlinien ergebenden Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.

10 Demnach ist festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, daß sie die zur Durchführung der Richtlinie 73/404 des Rates vom 22. November 1973 erforderlichen Vorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen hat.

Kosten

11 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

12 Da die Beklagte unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen, daß sie die zur Durchführung der Richtlinie 73/404/EWG des Rates vom 22. November 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Detergentien (ABl. L 347, S. 51) erforderlichen Vorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen hat.**

2. **Die Beklagte hat die Kosten zu tragen.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. März 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher