Gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten nämlich verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, und der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. Hierzu haben die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, loyal mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um es dieser zu ermöglichen, gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-69/90 *

I — Rechtlicher Rahmen und Verlauf des vorprozessualen Verfahrens

1. Artikel 1 der Richtlinie 87/53/EWG des Rates vom 15. Dezember 1986 zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 24, S. 33) ändert die Artikel 2, 4, 5, 6, 7 und 8 der Richtlinie 83/643 (ABl. 1983, L 359, S. 9) und fügt in diese Richtlinie die neuen Artikel 6a, 7a und 8a ein.

2. Artikel 2 der Richtlinie 87/53 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dieser Richtlinie spätestens am 1. Juli 1987 nachzukommen und der Kommission den Wortlaut der Vorschriften mitzuteilen, die sie zur Anwendung dieser Richtlinie erlassen.

3. Die Regierung der Italienischen Republik machte der Kommission keine Mitteilung über Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 87/53. Diese leitete daher mit Schreiben vom 20. September 1988 das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen die Italienische Republik ein und forderte sie auf, sich innerhalb von zwei Monaten zu der ihr vorgeworfenen Vertragsverletzung zu äußern.

4. Da dieses Schreiben ohne Antwort geblieben war, gab die Kommission am 27. Juni 1989 gegenüber der Regierung der Italienischen Republik gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme des Inhalts ab, daß sie dadurch gegen den EWG-Vertrag verstoßen habe, daß sie die Kommission nicht über die Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterrichtet habe, durch die sie ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 87/53 nachgekommen sei, oder daß sie nicht die erforderlichen Bestimmungen erlassen habe, um dieser nachzukommen.

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Die Kommission forderte die Italienische Republik gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag auf, innerhalb von zwei Monaten die Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme nachzukommen.

5. Die italienischen Behörden reagierten auf diese mit Gründen versehene Stellungnahme nicht.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 16. März 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 87/53 und aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

3. Die *Kommission*, Klägerin, beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 87/53/EWG des Rates vom 15. Dezember 1986 zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Kommission nicht über die Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterrichtet hat, durch die sie ihren Verpflichtungen aus der genannten Richtlinie nachgekommen ist, oder daß sie nicht die erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen;

— der Italienischen Republik die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

4. Die Regierung der *Italienischen Republik*, Beklagte, beantragt,

— unter Einräumung der Begründetheit des Vorwurfs der fehlenden Umsetzung des durch die Richtlinie 87/53 in die Richtlinie 83/643 eingefügten Artikels 7a — die Klage der Kommission im übrigen abzuweisen;

— die Kosten aufzuheben.

III — Vorbringen der Parteien

1. a) Die *Kommission* verweist darauf, daß die Richtlinien gemäß Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet würden, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich seien. Außerdem träfen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergäben. Sie erleichterten dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Die Mitgliedstaaten seien also verpflichtet, fristgerecht alle erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um den Richtlinien nachzukommen; sie könnten sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien festgelegt seien.

b) In ihrer Erwiderung widerspricht die Kommission den von der Italienischen Republik zu ihrer Verteidigung vorgebrachten Argumenten.

Es treffe nicht zu, daß die Richtlinie 87/53 den Mitgliedstaaten nur Verhaltensweisen vorschreibe und somit weder den Erlaß noch die Mitteilung von nationalen Umsetzungsbestimmungen erfordere. Die Richtlinie sehe präzise Verpflichtungen vor, die in der Richtlinie 83/643 nicht enthalten seien. So könne Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 83/643 in der Fassung der Richtlinie 87/53 nicht dahin verstanden werden, daß er den nationalen Behörden reine Verhaltensweisen vorschreibe.

Nach ständiger Rechtsprechung (siehe Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85, Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645, Randnr. 7) verpflichteten die Erfordernisse der Klarheit und der Rechtssicherheit die Italienische Republik im vorliegenden Fall somit, im Interesse der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Beförderer die Bestimmungen der Richtlinie 87/53 in nationale Vorschriften umzusetzen, die zwingenden Charakter hätten. Eine solche Verpflichtung zur Umsetzung in nationales Recht bestehe auch für die Richtlinienbestimmungen, die Befugnisse der Verwaltung vorsähen, da der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung (siehe Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, Randnr. 11) für Recht erkannt habe, daß eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern könne und die nur unzureichend bekannt sei, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden könne, die Artikel 189 den Mitgliedstaaten auferlege.

Auch wenn nach der Rechtsprechung (siehe Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661, Randnr. 23) die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers verlange, wenn allgemeine verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleisteten, und die Begünstigten, soweit die Richtlinie Ansprüche der einzelnen begründen solle, in der Lage seien, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen, so sei dieser Fall doch hier nicht gegeben. Die Richtlinie 87/53, die präzise Modalitäten zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vorsehe, verfolge nämlich den Zweck, den Beförderern anderer Mitgliedstaaten, die normalerweise über die in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden Praktiken nicht unterrichtet seien, Ansprüche zu verleihen.

Nach der Rechtsprechung (Urteil vom 6. Mai 1980, Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 12) stelle die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen einer Richtlinie nur eine Mindestgarantie dar, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergebe, welche den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 EWG-

Vertrag auferlegt sei, und könne keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen, daß er es versäumt habe, rechtzeitig zur Erreichung des Ziels der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen.

Zu dem Vorbringen der italienischen Regierung, die fehlerhafte Durchführung des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 83/643 in der Fassung der Richtlinie 87/53 sei schon Gegenstand eines Antrags der Kommission in der Rechtssache 340/87 gewesen (Urteil vom 30. Mai 1989, Kommission/Italien, Slg. 1989, 1483) und könne deshalb in der vorliegenden Rechtssache nicht erneut geltend gemacht werden, räumt die Kommission ein, daß diese Bestimmung nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sei, da sie gegenüber dem ursprünglichen Text der Richtlinie 83/643 nicht geändert worden sei. Jedoch habe das Urteil in dieser Rechtssache hinsichtlich des Artikels 5 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 87/53, der den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen auferlege und einen anderen Inhalt als Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a habe, keine Rechtskraft.

2. Die Regierung der *Italienischen Republik* bestreitet nicht, daß gewisse Bestimmungen der Richtlinie 87/53 den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen. Diejenigen Bestimmungen dieser Richtlinie, die Artikel 2 der Richtlinie 83/643 zwei Absätze hinzufügten, diejenigen, die Artikel 5 Absatz 1 der letztgenannten Richtlinie durch die Buchstaben b und c ergänzten, diejenigen, die die Artikel 4, 6, 7 und 8 dieser Richtlinie ersetzten, und die, die in diese Richtlinie die Artikel 6a und 8a einfügten, hätten jedoch nur ein tatsächliches Verhalten zum Gegenstand, das die nationalen Behörden zu zeigen hätten, um die Kontrollen und die Verwaltungsformalitäten im Handel zwischen Mitgliedstaaten weiter zu erleichtern. Da die italienische Rechtsordnung keine Bestimmungen enthalte, die die nationalen Behörden daran hindere, die durch die genannten Artikel der Richtlinie 87/53 vorgeschriebenen Verhaltensweisen anzuwenden, sei die Italienische Republik weder verpflichtet, innerstaatliche Bestimmungen zu erlassen, noch diese der Kommission mitzuteilen, um der Richtlinie nachzukommen, so daß die Klage der Kommission hinsichtlich dieser Artikel unbegründet sei. Da es sich im vorliegenden Fall nämlich um Vorschriften handele, die tatsächliche Verhaltensweisen vorschrieben, müsse nur geprüft werden, ob die nationalen Behörden diese Verhaltensweisen tatsächlich anwendeten.

In ihrer Gegenerwiderung fügt die beklagte Regierung hinzu, da die meisten Bestimmungen der Richtlinie 87/53 nur tatsächliche Verhaltensweisen vorschrieben, habe sich die Kommission zu Unrecht auf die Urteile des Gerichtshofes berufen, in denen der Erlaß innerstaatlicher Vorschriften insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich gewesen sei. Auch die Berufung auf die Rechtsprechung über die reinen Verwaltungspraktiken der nationalen Behörden sei demgemäß nicht einschlägig. Die Regierung der Italienischen Republik habe nicht behauptet, alle Bestimmungen der Richtlinie hätten fakultativen Charakter; daher könne sich die Kommission nicht auf fakultative Verhaltensweisen berufen, die in der Richtlinie vorgesehen seien. Da die italienische Regierung sich auch nicht auf die mögliche unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinienbestimmungen berufen habe, sei die Bezugnahme auf das Urteil vom 6. Mai 1980 (Kommission/Belgien, a. a. O.) in der

Erwiderung der Kommission nicht erheblich.

Die Zuwiderhandlung, die in der angeblich fehlerhaften Anwendung des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 83/643 in der durch die Richtlinie 87/53 geänderten Fassung durch die Italienische Republik bestehe, sei von der Kommission schon in der Rechtssache 340/87 geltend gemacht und vom Gerichtshof in dem Urteil vom 30. Mai 1989 (Kommission/Italien, a. a. O.) festgestellt worden. Hieraus folge erstens, daß die nationale Durchführungsbestimmung zu dieser Bestimmung der Kommission vor Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme in dem vorliegenden Verfahren am 27. Juni 1989 mitgeteilt worden sei, und zweitens, daß die Feststellungen zu den in dem Urteil vom 30. Mai 1989 (Kommission/Italien, a. a. O.) geprüften Rechtsfragen Rechtskraft hätten, so daß der Antrag der Kommission im Hinblick auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 83/643 in der durch die Richtlinie 87/53 geänderten Fassung nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Rechtssache sein könne.

Für die Durchführung des durch die Richtlinie 87/53 in die Richtlinie 83/643 eingefügten Artikels 7a schließlich seien nationale Bestimmungen erforderlich gewesen, die nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erlassen worden seien.

F. A. Schockweiler
Berichterstatter