

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 8. DEZEMBER 1982 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

In den vorliegenden beiden Rechtssachen hat die Kommission Vertragsverletzungsklagen gegen die Italienische Republik (300/81) einerseits und das Königreich Belgien (301/81) andererseits erhoben und geltend gemacht, diese beiden Mitgliedstaaten hätten nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen, um der Ersten Richtlinie 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute nachzukommen.

Obwohl es sich um zwei verschiedene Klagen handelt, möchte ich sie wegen der Ähnlichkeit der darzulegenden Gesichtspunkte in denselben Schlußanträgen behandeln.

I — 1. Artikel 52 EWG-Vertrag verbietet grundsätzlich jede Diskriminierung der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats hinsichtlich der Niederlassung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats. In Artikel 54 Absätze 2 und 3 wird der Rat ermächtigt, Richtlinien zur Verwirklichung dieser Niederlassungsfreiheit zu erlassen. Die Artikel 59 ff. enthalten entsprechende Vorschriften für den freien Dienstleistungsverkehr. Nach den Urteilen des Gerichtshofes in den Rechtssachen Reyners vom 21. Juni 1974 ² und van Binsbergen vom 3. Dezember 1974 ³ haben die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit am 1. Ja-

nuar 1970 unmittelbare und unbedingte Geltung erlangt.

Durch die Richtlinie 73/183 des Rates vom 28. Juni 1973 wurden gewisse Beschränkungen teilweise aufgehoben, um die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr hinsichtlich der selbständigen Berufstätigkeiten im Bereich der *Kreditinstitute* und anderen finanziellen Einrichtungen zu fördern. Es wurde jedoch festgestellt, daß die Beseitigung dieser Beschränkungen nicht verwirklicht werden kann, wenn nicht zuvor oder wenigstens zugleich ein Mindestmaß an Koordination zwischen den nationalen Rechtsvorschriften, die diesen Bereich regeln, hergestellt wird.

Schließlich wurde klar, daß die schrittweise Verwirklichung einer wirtschaftlichen und monetären Gemeinschaft oder zumindest Zusammenarbeit und des freien Kapitalverkehrs mit den Koordinierungsmaßnahmen im Banksektor einhergehen müsse. Der Vertrag selbst bringt dies in Artikel 61 zum Ausdruck:

„...“

2. Die Liberalisierung der mit dem Kapitalverkehr verbundenen Dienstleistungen der Banken ... wird im Einklang mit der schrittweisen Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchgeführt.“

Zu diesem Zweck hat der Rat am 12. Dezember 1977 eine Erste Richtlinie (77/780) zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute erlassen; diese trägt die Unterschrift des belgischen Ministers A. Humblet.

Diese Richtlinie stützt sich insbesondere auf Artikel 57 EWG-Vertrag. Sie wurde

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

2 — Slg. 1974, 631.

3 — Slg. 1974, 1299.

einstimmig erlassen, denn der Kreditsektor unterliegt — zumindest in allen ursprünglichen Mitgliedstaaten — *gesetzlichen* Bestimmungen, und die Maßnahmen berühren den Schutz der Ersparnisse, die Kreditgewährung und den Bankiersberuf. Die Richtlinie wurde am 17. Dezember 1977 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Wesentlich ist ihre vorletzte Bestimmung (Artikel 14), die dem vorliegenden Rechtsstreit zugrunde liegt:

- „1. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie binnen vierundzwanzig Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
2. Vom Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Richtlinie an teilen die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der wesentlichen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.“

Daraus folgt, daß alle Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße bestimmte Vorschriften erlassen mußten, um wenigstens eine erste Annäherung der nationalen Regelungen in diesem Bereich zu verwirklichen. Da das Recht nicht in jedem Mitgliedstaat unverändert bleiben kann und um zu vermeiden, daß die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erneut in Erscheinung treten, fortbestehen oder sich sogar vertiefen, mußten die Mitgliedstaaten die Kommission ferner von den innerstaatlichen Vorschriften in Kenntnis setzen, die, auch wenn sie nicht eigentlich darauf abzielen, das nationale Recht an die Richtlinie anzupassen, im Einklang mit diesem Recht Neuerungen in diesem Bereich einführen.

Den Mitgliedstaaten wurde eine Frist eingeräumt, binnen deren sie die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hatten, um dieser Richtlinie nachzukommen; diese Frist lief am 15. Dezember 1979 (für Griechenland am 1. Januar 1981) ab. Ohne diesen Tag abzuwarten, hatten sie der Kommission die wesentlichen Vorschriften mitzuteilen, die sie nach dem 15. Dezember 1977 auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erließen, unabhängig davon, ob diese Vorschriften im übrigen als Maßnahmen, die erforderlich waren, um dieser Richtlinie nachzukommen, anzusehen waren oder nicht; dabei bestand der einzige Unterschied darin, daß, wenn es sich um erforderliche Maßnahmen handelte, diese der Kommission sofort zur Kenntnis gebracht werden mußten.

2. Am 29. Mai 1980 übersandte die Kommission der belgischen Regierung ein Mahnschreiben Nr. SG(80)D/6556, in dem sie die Auffassung vertrat, daß Belgien seine Verpflichtungen aus „diesen“ Richtlinien verletzt habe, da sie, die Kommission, an diesem Tage „keine Mitteilung“ über den Erlaß der erforderlichen Maßnahmen erhalten habe.

Die Kommission forderte die belgische Regierung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, sich binnen zwei Monaten, d. h. vor dem 1. August 1980, zu äußern. Sie beabsichtigte, unbeschadet des Inhalts dieser Äußerung in dieser Angelegenheit eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben, falls sie innerhalb dieser Frist keine Äußerung erhalten hätte.

Am selben Tage richtete die Kommission ein gleichlautendes Schreiben an die italienische Regierung (Nr. SG(80)D/6558).

Am 2. Juli 1980 — also vor Ablauf der gesetzten Frist — antwortete die Ständige Vertretung des Königreichs Belgien: „Der Entwurf des Gesetzes zur Anpas-

sung der Gesetze über die Kreditinstitute an die Richtlinie 77/780 vom 12. Dezember 1977 . . . wird mit großer Wahrscheinlichkeit in der nächsten Zeit in den gesetzgebenden Versammlungen eingebracht werden.“ Weiter hieß es: „Wie Ihnen bereits mitgeteilt wurde, beruht die Belgien vorgeworfene Verspätung nicht nur auf politischen Umständen, sondern auch auf dem komplexen Charakter der Materie und dem Vorliegen anderer Entwürfe auf dem Gebiet des Bankrechts . . .“

Aus diesem Schreiben geht hervor,

- daß die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Richtlinie in Belgien geltenden *gesetzlichen* Vorschriften der Richtlinie zumindest in bestimmten Punkten nicht entsprachen;
- daß ein *Gesetzesentwurf*, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht vom Ministerrat beschlossen war, diesen Zustand ändern sollte;
- daß die Verzögerung der Annahme dieses Entwurfs sowohl auf den Wechselfällen der politischen Entwicklung als auch auf der Vielschichtigkeit der Materie und dem Vorliegen anderer Entwürfe auf demselben Gebiet beruhte;
- daß dies der Kommission bereits mitgeteilt worden war.

Offensichtlich besteht zwischen dieser letzteren Behauptung und dem Vorbringen der Kommission, sie habe in dieser Sache keine Mitteilung erhalten, ein Widerspruch. Die belgische Regierung führt unter dem 8. Oktober 1982 am Ende ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes aus: „Die nationalen Behörden haben sich hinsichtlich des *Vorentwurfs* des in Vorbereitung befindlichen Gesetzes im Oktober 1979 *offiziös* von der Kommission beraten lassen.“ Die belgische Regierung hat ferner als An-

lage zu ihrer Klagebeantwortung das Protokoll einer Sitzung vom 17. und 18. März 1980 eingereicht, in der über die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten beraten wurde. Dort wird erwähnt, daß ein Gesetzesentwurf im belgischen Parlament *eingebracht worden sei* und daß erwartet werde, daß dieser vor Ablauf des Jahres 1980 verabschiedet werde. Da die Sitzung von einem Beamten der Kommission geleitet wurde, hätte die Kommission über dieses Datum unterrichtet sein müssen. Der fragliche Entwurf kann jedoch nicht zu diesem Zeitpunkt dem Parlament vorgelegen haben, da er, wie wir sehen werden, erst am 12. Dezember 1980 vom Ministerrat beschlossen worden ist.

Ungeachtet der Diskussion über diesen Punkt hat die belgische Regierung in diesem Stadium jedenfalls nicht behauptet, daß die geltenden Rechtsvorschriften der Richtlinie entsprächen oder daß ein Gesetzesentwurf, um dieser Situation abzuweichen, im Parlament *eingebracht* und noch weniger, daß er vor dem 15. Dezember 1979 verabschiedet worden sei, unterstellt, er wäre der Kommission zur Kenntnis gebracht worden.

Die Ständige Vertretung der Italienischen Republik hat ihrerseits am 10. September 1980 — also nach Ablauf der gesetzten Frist — geantwortet, daß der Ministerrat am 19. Juni 1980 den Entwurf des Gesetzes Nr. 976 zur Durchführung, Auslegung und Vervollständigung der Richtlinie 77/780 angenommen und (wie wir sehen werden, am 1. Juli 1980) im Senat eingebracht habe. Durch diesen Entwurf sei die Regierung ermächtigt worden, binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes die erforderlichen Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie zu erlassen.

In der Antwort hieß es weiter: „Das Gesetzgebungsverfahren steht kurz vor seinem Abschluß“; daraus ergebe sich „die

festen Absicht der italienischen Regierung, die in der Richtlinie enthaltenen Grundsätze in die interne Rechtsordnung umzusetzen“.

Aus diesem Schreiben geht hervor,

- daß die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Richtlinie geltenden innerstaatlichen Vorschriften der Richtlinie zumindest in bestimmten Punkten nicht entsprachen;
- daß der Ministerrat den Entwurf eines Gesetzes, das diesen Zustand ändern sollte, erst am 19. Juni 1980 beschlossen hat;
- daß dieser Gesetzentwurf nicht vor dem 15. Dezember 1979 beschlossen und erst recht nicht vor diesem Zeitpunkt eingebracht und somit der Kommission nicht vor dem 10. September 1980 zur Kenntnis gebracht wurde.

Die belgische Regierung teilte der Kommission ihrerseits am 29. Dezember 1980 mit, der Entwurf zur Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die Richtlinie sei am 12. Dezember 1980 vom Ministerrat beschlossen worden, und sie beabsichtige, „das Parlament zu ersuchen, das Gesetz schnell zu verabschieden“. Sie hat am Ende des schriftlichen Verfahrens tatsächlich einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die Unterschrift des Finanzministers trägt und am 4. Mai 1982 in den Unterlagen der Chambre des Représentants veröffentlicht worden ist. Nach seinem Titel handelt es sich um den Entwurf eines Gesetzes „zur Änderung der Gesetze über die Kreditinstitute, um sie an das Recht der Europäischen Gemeinschaften anzupassen“. Nach seinen Begründungserwägungen soll der Entwurf „nur diejenigen Bestimmungen der Richtlinie . . ., die für das innerstaatliche Recht *neu* sind, in das belgische Recht umsetzen. Der Entwurf übernimmt auch nicht die Vorschriften, die aufgrund des

Gemeinschaftsrechts unmittelbar anwendbar sind.“

3. Am 24. März 1981 übersandte die Kommission dem Königreich Belgien (C (81) 397) und der Italienischen Republik (C (81) 398) zwei fast gleichlautende mit Gründen versehene Stellungnahmen gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag, wonach die genannten Staaten ihre Verpflichtungen aus Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie verletzt hätten, indem sie nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen hatten, um dieser Richtlinie nachzukommen. Die Kommission forderte sie gemäß Artikel 169 Absatz 2 auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um diese Unterlassung binnen zwei Monaten seit Zustellung der Aufforderung, das heißt vor dem 24. Mai 1981, abzustellen.

Am 24. Juli 1981 wandte sich die Ständige Vertretung der Italienischen Republik erneut an die Kommission und teilte ihr mit: „Da die Regierungskrise nunmehr beendet ist, steht zu erwarten, daß der Finanzausschuß (des Senats der Republik) seine Arbeit unverzüglich wieder aufnehmen und sich erneut mit dem Entwurf Nr. 976 befassen wird, durch den die Regierung ermächtigt werden soll, Vorschriften zur Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinie zu erlassen.“

Nachdem die Kommission bis zum 30. November 1981 gewartet hatte, erhob sie an diesem Tage die beiden Ihnen zur Prüfung vorliegenden getrennten Klagen.

II — 1. Die belgische Regierung meint, die Klage der Kommission sei unzulässig, da sie unzureichend begründet sei und da sowohl die in der Richtlinie als auch die in der ihr übersandten mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltenen Fristen offensichtlich zu kurz gewesen seien.

Obwohl diese Rügen sich auf die Begründetheit beziehen, wirft die Zulässigkeit der Klagen der Kommission ein wirkliches Problem auf.

Einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland, Luxemburg, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Griechenland) haben beschlossen, gemäß Artikel 2 Absätze 5 und 6 der Richtlinie deren Anwendung auf bestimmte Gruppen oder Arten von Kreditinstituten, die in einem von der Kommission im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Verzeichnis¹ aufgeführt sind, auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Auch wenn übrigens bestimmte Mitgliedstaaten auf den ersten Blick Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie nachgekommen sind, so entsprechen doch die Maßnahmen, die sie getroffen haben, möglicherweise inhaltlich nicht ganz den in der Richtlinie enthaltenen Prinzipien, denn die Kommission hat, wie sie uns in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt hat, einige von ihnen am 30. September 1982 um Erläuterungen gebeten.

Deshalb kann man sich fragen, ob zwischen diesen Situationen, die beide — sei es wegen des Fehlens von innerstaatlichen Durchführungsvorschriften oder aber wegen inhaltlicher Nichtübereinstimmung rechtzeitig erlassener innerstaatlicher Vorschriften — zur Aufschiebung der Anwendung der Richtlinie auf einen späteren Zeitpunkt geführt haben, ein wirklicher Unterschied besteht.

Zweckmäßiger wäre es vielleicht gewesen, wenn die Kommission unter diesen Umständen dem Rat eine Verschiebung des Zeitpunkts vorgeschlagen hätte, wie sie dies zum Beispiel bei der Mehrwertsteuer getan hat. In diesem Bereich ist der parallele Stand der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten außerordentlich wünschenswert.

Unter Berücksichtigung Ihrer Rechtsprechung werde ich mich jedoch nicht bei diesen Einwänden aufhalten.

Hinsichtlich der Fristen haben Sie am 26. Februar 1976 in einem Urteil in einem Rechtsstreit zwischen der Kommission und Italien für Recht erkannt:

„Die gewissenhafte Befolgung einer Richtlinie 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 die Mitgliedstaaten, an die 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; wären nämlich nach dem Ablauf dieser Fristen noch immer unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten anwendbar, so könnte dies zu Diskriminierungen führen.“²

Ferner ist hervorzuheben, daß bei Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie weder im belgischen noch im italienischen Parlament ein *Gesetzesentwurf* eingebracht worden war.

Hinsichtlich der mangelnden Gegenseitigkeit haben Sie in demselben Urteil entschieden:

„Ein Mitgliedstaat kann sich im übrigen nicht auf die etwaige Verspätung anderer Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der aus einer Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen berufen, um die — auch nur zeitweilige — Nichterfüllung seiner eigenen Verpflichtungen zu rechtfertigen. Der Vertrag hat nämlich nicht nur wech-

1 — ABl. C 244 vom 14. 10. 1978, S. 2 und 3, und C 254 vom 6. 10. 1981, S. 3.

2 — Urteil vom 26. Februar 1976, Randnummer 10 der Entscheidungsgründe, Slg. 1976, 284.

selseitige Verpflichtungen zwischen den verschiedenen Rechtssubjekten, für die er gilt, geschaffen, sondern er hat eine neue Rechtsordnung aufgestellt, nach der sich die Befugnisse, Rechte und Pflichten der Rechtssubjekte sowie die zur Feststellung und Ahndung etwaiger Rechtsverletzungen erforderlichen Verfahren bestimmen.“¹

„Erweist sich die Frist, in der eine Richtlinie zu vollziehen ist, als zu kurz, so besteht für den betreffenden Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nur die Möglichkeit, die geeigneten Schritte auf Gemeinschaftsebene zu unternehmen, um das zuständige Gemeinschaftsorgan zu der notwendigen Verlängerung der Frist zu bewegen.“²

2. Die belgische und die italienische Regierung bestreiten nicht, daß die Richtlinie nicht innerhalb der ursprünglich vorgeschriebenen und auch nicht innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist förmlich durch einen Gesetzestext in ihre Rechtsordnung umgesetzt worden ist. Sie verweisen jedoch

- auf die Bedeutung der Aufgabe, die eine derartige Umsetzung darstelle;
- auf den Umstand, daß sie diese Gelegenheit zu einer Änderung ihrer einschlägigen Rechtsvorschriften genutzt hätten;
- auf die Tatsache, daß die Bestimmungen der Richtlinie in der Praxis schon angewandt würden, auch wenn dies nicht auf der Grundlage eines Gesetzes geschehe. Das innerstaatliche allgemeine Recht enthalte alle erforderlichen Garantien, und die Umsetzung der Richtlinie sei durch

„interne Anweisungen“ gewährleistet;

- darauf, daß, da die meisten Bestimmungen der Richtlinie unmittelbar anwendbar seien und keiner Umsetzung in das interne Recht bedürften, die ihnen vorgeworfene Vertragsverletzung rein formaler Natur sei;
- schließlich auf ihre feste Absicht, sich um die schnellstmögliche Umsetzung der Richtlinie in ihr innerstaatliches Recht zu bemühen.

Abgesehen davon, daß diese Ausführungen etwas widersprüchlich sind, ist darauf folgendes zu antworten:

a) Es ist klar, daß die Umsetzung einer Richtlinie der vorliegenden Art viel größere Probleme mit sich bringt als die Anwendung von Richtlinien zur technischen Harmonisierung, wie sie zum Beispiel für Kraftfahrzeuge oder landwirtschaftliche Zugmaschinen erlassen worden sind.

Bei der Festsetzung der Frist wurde jedoch der Vielschichtigkeit des Regelungsgegenstandes Rechnung getragen, und die Richtlinie sieht sogar die Möglichkeit vor, ihre Anwendung in bestimmten Fällen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben³.

Der Gerichtshof hat am 12. Oktober 1982 in einem Rechtsstreit zwischen der Kommission und der Italienischen Republik entschieden:

„Ferner ist festzustellen, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten an den vorbereitenden Arbeiten für die Richtlinien teilnehmen und somit in der Lage sein müssen, innerhalb der festgesetzten Frist den Entwurf der zu ihrer Durchführung erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten. Aus den während des Verfahrens gemachten Mitteilungen geht jedoch hervor, daß dem italienischen Parlament bei

1 — Randnummer 11 der Entscheidungsgründe, a. a. O., S. 284 f.

2 — Randnummer 12 der Entscheidungsgründe, a. a. O., S. 285.

3 — Artikel 2 Absätze 5 und 6.

Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie noch kein Gesetzentwurf vorgelegen hat.“

b) Ein Gesetzestext ist immer verbesserungsfähig. Die belgische und italienische Regierung verweisen zwar auf Entwürfe, die über das, was die Richtlinie verlangt, hinausgehen. Es wäre jedoch zunächst besser gewesen, sich auf den Erlaß derjenigen Maßnahmen zu beschränken, die der Richtlinie entsprechen, die ausdrücklich als „Erste Richtlinie“ bezeichnet wurde. Ihr Wortlaut macht somit ergänzende Vorschriften erforderlich, ist deshalb jedoch nicht völlig bedeutungslos.

Die italienische Regierung hat dazu in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, die Meinungsverschiedenheit zwischen ihr und der Kommission sollte besser im Rahmen des Beratenden Ausschusses ausgetragen werden, der nach Artikel 11 der Richtlinie bei der Kommission gebildet wird.

Dieser Ausschuß hat jedoch nur eine beratende Aufgabe. Wenn er sich mit den Kreditinstituten beschäftigt¹, „befaßt er sich nicht mit konkreten Problemen“². In allen Fällen gibt er jedoch nur Stellungnahmen ab oder macht Vorschläge; er hat die Kommission lediglich zu unterstützen. Diese behält somit alle ihr durch den Vertrag, insbesondere durch Artikel 169, eingeräumten Befugnisse.

c) Die Richtlinie behandelt einen Bereich, in dem die Regelungen und „internen Anweisungen“ mindestens ebenso wichtig sind wie gesetzliche Bestimmungen. Wie jedoch sowohl aus ihren Begründungserwägungen als auch aus dem Schriftwechsel zwischen der Kommission und den genannten Regierungen vor dem Rechtsstreit hervorgeht, war der Erlaß gesetzlicher Bestimmungen auf jeden

Fall notwendig, um „die störendsten Unterschiede unter den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten [zu beseitigen]“.

Eine andere Frage ist die, welchen Inhalt diese Bestimmungen haben sollten. Das Problem der mehr oder minder vollkommenen Übereinstimmung des internen Rechts bei seinem derzeitigen Stand oder (sogar) nach Annahme der nunmehr eingereichten Gesetzentwürfe mit der Richtlinie ist nur in den Klagebeantwortungen der Regierungen der beklagten Mitgliedstaaten aufgeworfen worden. Des weiteren wurde darauf in der mündlichen Verhandlung eingegangen, insbesondere nachdem Sie die belgische Regierung um genauere Angaben ersucht hatten. Meines Erachtens ist eine abschließende Beurteilung dieser Frage nicht möglich. Darüber hinaus erscheint sie mir nicht erforderlich.

Es ist geltend gemacht worden, der Zweck der Richtlinie sei aufgrund einer bestehenden Verwaltungspraxis schon vollkommen erfüllt. Auf dieses Argument sind Sie bereits in Ihrem Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache Kommission/Belgien eingegangen:

„... ein Mitgliedstaat [hat] die ihm nach Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages obliegende Verpflichtung nicht erfüllt, wenn er lediglich in der Praxis, oder sogar nur durch eine einfache verwaltungsmäßige Duldung, den Anforderungen der Richtlinie Rechnung getragen hat“³;

„... eine bloße Verwaltungspraxis, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, [kann] nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die Artikel 189

1 — Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 6.

2 — Artikel 11 Absatz 3.

3 — Slg. 1980, 1486, Randnummer 10 der Entscheidungsgründe.

den Mitgliedstaaten auferlegt, an die die Richtlinien gerichtet sind“¹.

d) Sie haben die Auffassung, daß die Umsetzung des Inhalts einer Richtlinie in innerstaatliches Recht keineswegs unerläßlich sei, um die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, sondern allenfalls aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit wünschenswert sei, bereits zurückgewiesen.

Die Rechtfertigung mit der „unmittelbaren Anwendbarkeit“ der Bestimmungen der Richtlinie kann nicht anerkannt werden. Sie haben in dem bereits zitierten Urteil vom 6. Mai 1980 entschieden:

„Denn nach Artikel 189 Absatz 3 ist die Durchführung der Gemeinschaftsrichtlinien dadurch sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten geeignete Durchführungsmaßnahmen ergreifen. Nur unter besonderen Umständen, insbesondere wenn ein Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen getroffen hat oder aber die ergriffenen Maßnahmen nicht der betreffenden Richtlinie entsprechen, hat der Gerichtshof den einzelnen das *Recht* zuerkannt, *sich vor Gericht* gegenüber einem Mitgliedstaat, der der Richtlinie nicht nachgekommen ist, auf diese *zu berufen* (Ratti, Urteil vom 5. April 1979, Slg. 1979, 1629). Diese Mindestgarantie, die sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung ergibt, welche den Mitgliedstaaten nach Artikel 189 Absatz 3 durch die Richtlinien auferlegt ist, kann keinem Mitgliedstaat als Rechtfertigung dafür dienen, daß er es versäumt hat, rechtzeitig zur Erreichung des Ziels der jeweiligen Richtlinie geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen.“²

e) Das Vorbringen, es lägen eventuell interne Schwierigkeiten (Gesetzgebungsverfahren, politische Krise etc.) vor und es bestehe die feste Absicht, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, ist leider streng rechtlich gesehen keine Entschuldigung. Notwendig ist mindestens ein Beginn der Durchführung. Wie Sie mehrfach entschieden haben,

„[kann] kein Mitgliedstaat sich auf interne Schwierigkeiten oder Bestimmungen seines einzelstaatlichen Rechts, auch wenn diese Verfassungsrang haben sollten, berufen . . ., um die Nichteinhaltung der sich aus den Gemeinschaftsrichtlinien ergebenden Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.“³

Unbeschadet der materiellen Übereinstimmung der von der belgischen und der italienischen Regierung angeführten Gesetzentwürfe mit den Bestimmungen der Richtlinie genügt es festzustellen, daß diese Entwürfe, durch die die nationalen Rechtsvorschriften erklärtermaßen an die in der Richtlinie enthaltenen Grundsätze angepaßt werden sollten, von dem jeweiligen Ministerrat erst am 12. Dezember und am 19. Juni 1980 angenommen wurden und daß ihr Wortlaut der Kommission erst danach zur Kenntnis gebracht werden konnte.

Was die Italienische Republik betrifft, so hätte der Gesetzentwurf, selbst wenn er vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist oder selbst vor dem heutigen Tage beschlossen worden wäre, die Regierung lediglich *ermächtigt*, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften an die Richtlinie anzupassen.

Sie haben am 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/König-

1 — Randnummer 11 der Entscheidungsgründe, a. a. O. S. 1486.

2 — Randnummer 12 der Entscheidungsgründe, a. a. O. S. 1487.

3 — Randnummer 15 der Entscheidungsgründe, a. a. O. S. 1487.

reich der Niederlande) für Recht erkannt: „Die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission demgemäß [aufgrund der Schlußbestimmungen der Richtlinie] zu erteilen haben, müssen klar und deutlich sein. Sie müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die der Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angeben. Liegt eine solche Infor-

mation nicht vor, so kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat, sei es, daß jegliche Information fehlt, sei es, daß eine Information nicht ausreichend klar und deutlich ist, kann bereits als solche die Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag zur Feststellung dieser Verletzung rechtfertigen.“

Unter diesen Umständen kann ich Ihnen nur vorschlagen, für Recht zu erkennen,

- daß das Königreich Belgien und die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen haben, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um der Richtlinie 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 nachzukommen,
- daß die Kosten dem Königreich Belgien und der Italienischen Republik auferlegt werden.