

URTEIL DES GERICHTSHOFES

28. März 1985*

In der Rechtssache 2/84,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Rechtsberater G. Marenco und A. Abate als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch ihre Regierung, diese vertreten durch den Abteilungspräsidenten im Consiglio di Stato A. Squillante, Leiter des Contenzioso diplomatico, dei Trattati e Affari legislativi im Ministero degli Affari esteri, Beistand: I. Braguglia, Avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 48, S. 31) und insbesondere aus deren Artikel 2 verstoßen hat, indem sie eine Beförderungsgenehmigung für Kraftfahrzeuge verlangt hat, die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind und auf dem Weg nach Italien mit der Eisenbahn bis zum Bahnhof Lugano befördert werden, wenn dies der der Entladestelle für die Ware nächstgelegene geeignete Entladebahnhof ist,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco und O. Due, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann und R. Joliet,

Generalanwalt: M. Darmon

Kanzler: P. Heim

**

folgendes

* Verfahrenssprache: Italienisch.

** nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. Februar 1985,

URTEIL

(„Tatbestand“ nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. Januar 1984 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 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 48, S. 31) und insbesondere aus deren Artikel 2 verstoßen hat, indem sie eine Beförderungsgenehmigung für Kraftfahrzeuge verlangt hat, die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind und auf dem Weg nach Italien mit der Eisenbahn bis zum Bahnhof Lugano befördert werden, wenn dies der der Entladestelle für die Ware nächstgelegene geeignete Entladebahnhof ist.
- 2 Diese Richtlinie gehört in den Rahmen der in Artikel 74 und 75 EWG-Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Verkehrspolitik und bezweckt die Aufhebung jeglicher mengenmäßiger Beschränkung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten, der sich des Eisenbahnnetzes bedient, um die auf der Straße zurückgelegte Strecke auf ein Mindestmaß zu verkürzen. Nach der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie bietet diese Nutzung der Schiene/Straßentechnik wirtschaftliche Vorteile; außerdem ist mit ihr eine Entlastung des Straßenverkehrs und somit eine Erhöhung der Verkehrssicherheit bezweckt, gleichzeitig bildet sie einen Beitrag zum Umweltschutz.
- 3 Diese Richtlinie ist nach ihrem Artikel 1 auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr anwendbar, wenn das Straßenfahrzeug oder der Fahrzeugteil, der zur Aufnahme der Ladung bestimmt ist, von dem der Beladestelle nächstgelegenen geeigneten Verladebahnhof bis zu dem der Entladestelle nächstgelegenen geeigneten Entladebahnhof auf der Eisenbahn befördert wird.
- 4 Gemäß Artikel 2 der Richtlinie befreien die Mitgliedstaaten die Beförderungen im Sinne des Artikels 1 von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht.

- 5 Zur Vermeidung von Mißbräuchen sind in Artikel 3 und 4 verschiedene Kontrollmaßnahmen vorgeschrieben. Gemäß Artikel 3 muß das Beförderungspapier die Angabe des Verlade- und Entladebahnhofs enthalten, und diese Angaben müssen durch einen Stempel der Eisenbahnverwaltung auf den betreffenden Bahnhöfen bestätigt werden.
- 6 Aus den Akten geht hervor, daß deutsche Beförderungsunternehmen bei Transporten von der Bundesrepublik Deutschland nach Norditalien ihre Fahrzeuge auf der Eisenbahn bis zum Bahnhof Lugano in der Schweiz befördern ließen; dieser Bahnhof war der Entladestelle für die betreffende Ware näher gelegen als die für die Entladung von Straßenfahrzeugen ausgerüsteten italienischen Bahnhöfe. Trotzdem verlangten die italienischen Zollbehörden beim Grenzübertritt dieser Fahrzeuge nach Italien eine Beförderungsgenehmigung, weil sie die Ansicht vertraten, die Richtlinie sei nicht anwendbar, wenn der Entladebahnhof im Hoheitsgebiet eines Drittlandes gelegen sei.
- 7 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat diese Auslegung der Richtlinie durch die italienischen Behörden sowie deren Praxis der Kommission zur Kenntnis gebracht. Die Kommission war der Auffassung, das Verhalten der italienischen Behörden beruhe auf einer unrichtigen Auslegung der Richtlinie, und forderte deshalb mit Schreiben vom 22. Juli 1982 die italienische Regierung auf, sich zu äußern.
- 8 Da die Antwort der italienischen Regierung die Kommission nicht zufriedenstellte, übermittelte diese mit Schreiben vom 2. März 1983 der italienischen Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme.
- 9 Nachdem die italienische Regierung den von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgebrachten Argumenten widersprochen hatte, hat sie die vorliegende Klage erhoben.
- 10 Zur Begründung ihrer Klage stützt sich die Kommission insbesondere auf den Wortlaut der Richtlinie, die keinerlei Ausnahme für den Fall enthalte, daß der der Entladestelle nächstgelegene Bahnhof sich im Hoheitsgebiet eines Drittlandes befinde. Angesichts der geographischen Lage Italiens und des Verlaufs der großen Handelsströme, die, von anderen Mitgliedstaaten ausgehend, in Richtung auf Norditalien zusammenfließen, nehme die von den italienischen Behörden vertre-

tene Auslegung der Richtlinie dieser im Falle Italiens einen Teil ihrer praktischen Wirksamkeit.

- 11 Die italienische Regierung führt aus, die Richtlinie betreffe nur den Verkehr zwischen Mitgliedstaaten. Wäre beabsichtigt gewesen, die Richtlinie auch für Bahnhöfe gelten zu lassen, die sich im Hoheitsgebiet eines Drittlandes befänden, wäre dies darin ausdrücklich gesagt worden.
- 12 Die Auslegung der Kommission führe in bezug auf Italien dazu, daß der Verkehr im Inneren des Bestimmungslandes nur auf der Straße durchgeführt werden könne; hierdurch würden Italien die Vorteile entzogen, die die in der Richtlinie vorgeschriebene Aufhebung von Beschränkungen rechtfertigten.
- 13 Außerdem stehe das in der Richtlinie vorgesehene Kontrollsystem der Auslegung der Kommission entgegen. Insbesondere die in Artikel 3 der Richtlinie den Eisenbahnverwaltungen auferlegten Verpflichtungen könnten nicht für die Eisenbahnverwaltungen von Drittländern gelten, es sei denn, diese Länder hätten mit der Gemeinschaft entsprechende Abkommen geschlossen. Man könne sich nicht auf den Standpunkt stellen, das durch die Richtlinie eingeführte System könne dank der freiwilligen Mitwirkung der Eisenbahnen der Drittländer funktionieren.
- 14 Diese Auffassung der italienischen Regierung werde eindeutig bestätigt durch den Beschluß des Rates vom 26. März 1981 zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Drittstaaten betreffend die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße. Nach den Begründungserwägungen dieses Beschlusses sei es Ziel dieser Verhandlungen, die Anwendung des in der Richtlinie vorgesehenen Systems auf bestimmte Drittländer, zu denen die Schweiz gehöre, auszuweiten. Die italienische Regierung macht geltend, entsprechend den dem Beschluß als Anlage beigefügten Verhandlungsdirektiven müßten sich diese Verhandlungen unter anderem auf Beförderungen

„zwischen zwei Mitgliedstaaten im Durchgang durch einen Drittstaat (sofern die Grenze zwischen einem Mitgliedstaat und dem Drittstaat auf der Straße überschritten wird)“

erstrecken.

- 15 Insbesondere verweist die italienische Regierung darauf, daß der genannten Vorschrift folgende Fußnote angefügt ist:

„Beförderungen zwischen zwei Mitgliedstaaten mit einer ausschließlichen Eisenbahn-Durchfuhr durch den Drittstaat werden schon durch die Richtlinie abgedeckt.“

Aus dieser Fußnote zieht die italienische Regierung den Umkehrschluß, der kombinierte Verkehr, der die Grenze zwischen einem Drittland und einem Mitgliedstaat auf der Straße überschreite, sei vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen.

- 16 Zu diesem Vorbringen ist zunächst festzustellen, daß die Richtlinie auf den kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen zwei Mitgliedstaaten abstellt, auch wenn dieser das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Drittländer durchquert. Da der Beförderungsvorgang von seinem Ausgangspunkt bis zum Ziel als Einheit angesehen wird, bildet der Umstand, daß die Richtlinie keinerlei Ausnahme für den Fall enthält, daß einer der benutzten Bahnhöfe in einem Drittland gelegen ist, ein Indiz zugunsten der Auslegung der Kommission.
- 17 Zudem spricht für diese Auslegung vor allem eine Untersuchung der Ziele der Richtlinie, wie sie den genannten Begründungserwägungen zu entnehmen sind. Die Vorteile dieser Beförderungsart sind in bezug auf die Gesamtinteressen der Gemeinschaft zu beurteilen. Allein der Umstand, daß die Beförderung im Bestimmungsmitgliedstaat nur auf der Straße durchgeführt wird, vermag diese Vorteile des kombinierten Güterverkehrs Schiene/Straße nicht aufzuheben. Außerdem kommen diese Vorteile entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung auch dem Bestimmungsmitgliedstaat zugute, da die dort auf der Straße zurückzulegende Wegstrecke verkürzt wird.
- 18 Zwar trifft es zu, daß Artikel 3 der Richtlinie die Mitwirkung der Eisenbahnverwaltungen beim Kontrollsystem vorsieht und daß eine Richtlinie eine solche Mitwirkungspflicht nicht den Verwaltungen von Drittländern auferlegen kann. Wie jedoch die Kommission zu Recht ausgeführt hat, dient der Stempel des betreffenden Bahnhofs lediglich dem Nachweis der tatsächlich auf der Schiene zurückgelegten Beförderungsstrecke. Angesichts der engen Zusammenarbeit zwischen allen europäischen Eisenbahnverwaltungen besteht kein Grund, den Beweiswert einer solchen Bescheinigung einer Verwaltungsstelle eines Drittlandes anzuzweifeln, selbst wenn diese ausgestellt wird, ohne daß eine Verpflichtung hierzu bestünde.

- 19 Die streitige Richtlinie ist deshalb dahin auszulegen, daß sie auch auf eine Beförderung im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen zwei Mitgliedstaaten anwendbar ist, die durch ein Drittland führt, selbst wenn das Straßenfahrzeug in einem Bahnhof des Drittlandes entladen wird, jedoch unter der Voraussetzung, daß dieser der nächstgelegene geeignete Entladebahnhof für die beförderte Ware ist und daß die Entladung tatsächlich durch einen Stempel auf dem Beförderungspapier nachgewiesen wird, den die Eisenbahnverwaltung auf dem betreffenden Bahnhof erteilt.
- 20 Diese Auslegung wird durch den genannten Beschluß vom 26. März 1981 zur Aufnahme von Verhandlungen mit Drittstaaten nicht wirklich in Frage gestellt. In ihrem Zusammenhang betrachtet erlaubt die Fußnote zu den Verhandlungsdirektiven nicht den von der italienischen Regierung gezogenen Umkehrschluß.
- 21 Durch diesen Beschluß soll keineswegs die Tragweite der Richtlinie präzisiert werden, sondern er soll lediglich die Aufnahme von Verhandlungen ermöglichen und Direktiven für deren Durchführung geben. Zweck dieser Verhandlungen ist die Einführung einer Zusammenarbeit mit bestimmten Drittländern und die Sicherstellung der gegenseitigen Rechte der Parteien in den beabsichtigten Übereinkünften. Selbst wenn die Richtlinie grundsätzlich auch auf Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten anwendbar ist, bei denen eine Grenze zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland überschritten wird, und wenn auch in bestimmten Fällen — wie bei der Entladung von Fahrzeugen in Lugano — das betreffende Drittland bereits freiwillig die zur Anwendung der Richtlinie erforderliche Mitwirkung erbringt, war es dennoch erforderlich, diese Beförderungen in die Verhandlungsdirektiven aufzunehmen, um diese Mitwirkung den Bestimmungen der beabsichtigten Übereinkünfte zu unterwerfen. In dem in der Fußnote vorgesehenen Fall einer ausschließlichen Eisenbahn-Durchfuhr durch den betroffenen Drittstaat, ist dagegen die Mitwirkung der Behörden dieses Staates für die Anwendung der Richtlinie nicht erforderlich; dieser Fall konnte somit von den Verhandlungsdirektiven ausgeschlossen werden, wie dies in der Fußnote vorgesehen ist.
- 22 Nach allem hat die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 und insbesondere aus deren Artikel 2 verstoßen, indem sie eine Beförderungsgenehmigung für Kraftfahrzeuge verlangt hat, die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind und auf dem Weg nach Italien mit der Eisenbahn bis zum Bahnhof Lugano befördert werden, wenn dies der der Entladestelle für die Ware nächstgelegene geeignete Entladebahnhof ist und der Fuhrunternehmer gemäß Artikel 3 der Richtlinie den Nachweis für die mit der Eisenbahn zurückgelegte Strecke erbringen kann.

Kosten

- 23 Gemäß Artikel 69 § 2 sind der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof jedoch die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.
- 24 Aufgrund der Unklarheiten der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, die der Gerichtshof nun ausgelegt hat, kann man der italienischen Regierung keinen Vorwurf daraus machen, daß sie eine Entscheidung des Gerichtshofes gewünscht hat, bevor sie die von der Kommission vorgenommene Auslegung akzeptiert. Unter diesen außergewöhnlichen Umständen erscheint es billig, die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 und insbesondere aus deren Artikel 2 verstoßen, indem sie eine Beförderungsgenehmigung für Kraftfahrzeuge verlangt hat, die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind und auf dem Weg nach Italien mit der Eisenbahn bis zum Bahnhof Lugano befördert werden, wenn dies der der Entladestelle für die Ware nächstgelegene geeignete Entladebahnhof ist und der Fuhrunternehmer gemäß Artikel 3 der Richtlinie den Nachweis für die mit der Eisenbahn zurückgelegte Strecke erbringen kann.

2) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Pescatore

Koopmans

Bahlmann

Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. März 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart