Rechtssache 2/84

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Kombinierter Güterverkehr Schiene/Straße — Entladebahnhof in einem Drittland"

Leitsätze

Verkehr — Straßenverkehr — Kombinierter Güterverkehr Schiene/Straße — Durchfahrt durch ein Drittland — Entladung des Straßenfahrzeugs in einem Bahnhof des Drittlandes — Anwendung der Richtlinie 75/130 — Voraussetzungen
(Richtlinie 75/130 des Rates)

Die Richtlinie 75/130 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten ist 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.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 13. Februar 1985*

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission die Feststellung, daß Italien gegen seine 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 [1] verstoßen hat.

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 48, S. 31.

Durch diese im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassene Richtlinie hat der Gemeinschaftsgesetzgeber dem kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße eine Vorzugsbehandlung eingeräumt. Ziel der Richtline 75/130 ist es, die Transportstrecke auf der Straße auf ein Minimum zu reduzieren und dem Transport auf der Schiene wegen des erwarteten dreifachen Vorteils — Energieeinsparung, Entlastung des Straßenverkehrs und Erhöhung der Verkehrssicherheit, Umweltschutz — den Vorzug zu geben (zweite Begründungserwägung).

Während sonst für den Straßengüterverkehr noch ein Genehmigungssystem und ein Gemeinschaftskontingent gilt, sieht die Richtlinie zu diesem Zweck vor, daß

„jeder Mitgliedstaat ... die Beförderungen im kombinierten Verkehr im Sinne des Artikels 1 spätestens bis zum 1. Oktober 1975 von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht [befreit]" (Artikel 2).

Diese Liberalisierung betrifft jedoch nur den kombinierten Verkehr Schiene/Straße, das heißt

„Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten, bei denen [die Fahrzeuge] ... von dem der Beladestelle nächstgelegenen geeigneten Verladebahnhof bis zu dem der Entladestelle nächstgelegenen geeigneten Entladebahnhof auf der Eisenbahn befördert werden" (Artikel 1 Absatz 1 erster Gedankenstrich).

Zur Verhinderung von Mißbräuchen wird die Einhaltung dieser Vorschriften durch Kontrollmaßnahmen gewährleistet. Nach Artikel 3 ist der Beförderer verpflichtet, das Beförderungspapier

„durch die Angabe des Verlade- und Entladebahnhofs der betreffenden Eisenbahnstrecke"

zu ergänzen.

Außerdem ist bestimmt:

„Diese Angaben werden vor Durchführung der Beförderung eingetragen und durch einen Stempel der Eisenbahnverwaltung auf den betreffenden Bahnhöfen bestätigt, wenn der Abschnitt der Eisenbahnbeförderung beendet ist."

2. Diese Vorschriften stehen im Mittelpunkt eines Auslegungsstreits, der sich auf den Begriff des der Entladestelle „nächstgelegenen geeigneten Entladebahnhofs" bezieht.

Die italienischen Behörden machen nämlich weiterhin die Einreise nach Italien bei allen Fahrzeugen, die von der Bundesrepublik Deutschland aus auf der Schiene befördert und in Lugano entladen werden, von einer Beförderungsgenehmigung abhängig, und zwar mit der Begründung, daß die Richtlinie nicht für eine kombinierte Beförderung Schiene/Straße gelten könne, wenn der Entladebahnhof nicht im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft, sondern in einem Drittstaat, im vorliegenden Fall der Schweiz, gelegen sei. Nach Auffassung der Kommission kann der Entladebahnhof dagegen in einem Drittstaat gelegen sein, sofern der Bestimmungsort der Ware in einem Mitgliedstaat liegt. Halten wir nebenbei fest, daß Lugano in der Tat unstreitig den in bezug auf die Örtlichkeiten im äußersten Norden Italiens nächstgelegenen Entladebahnhof darstellt, da er näher bei diesen Örtlichkeiten liegt als Mailand.

In dem Rechtsstreit geht es also um die Prüfung der Frage, ob es mit der Richtlinie 75/130 vereinbar ist, daß Italien ein System beibehält, nach dem vor dem Grenzübertritt von Fahrzeugen, die über einen in einem Drittstaat gelegenen Entladebahnhof laufen, bevor sie auf der Straße den in einem Mitgliedstaat gelegenen Entladepunkt erreichen, eine Beförderungsgenehmigung erforderlich ist.

Prüfen wir zunächst das jeweilige Vorbringen der Parteien.

3. Die Kommission macht geltend, die Richtlinie schließe keineswegs aus, daß der Entladebahnhof auf dem Hoheitsgebiet eines Drittstaates gelegen sein könne, und

macht Italien den Vorwurf, eine Einschränkung bei der Anwendung dieser Richtlinie eingeführt zu haben, die darin nicht vorgesehen sei und die — so hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt — im Widerspruch zu dem von dem Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zielen stehe.

Italien weist dieses Vorbringen zurück.

Es trägt erstens vor, wenn die Richtlinie auf dem Hoheitsgebiet eines Drittstaates gelegene Bahnhöfe in ihren Anwendungsbereich hätte einbeziehen wollen, so hätte sie ausdrücklich darauf hingewiesen. Es ist zweitens der Meinung, diese Auffassung werde sowohl durch Artikel 3 der Richtlinie als auch durch die Verhandlungsdirektiven bestätigt, die der Rat der Kommission zur Durchführung des Beschlusses 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" gegeben habe.

Artikel 3 verpflichte die Eisenbahnverwaltungen, auf dem Beförderungspapier einen Stempel anzubringen. Da die Richtlinie aber nur für die Gemeinschaft Bestimmungen treffen könne, könne eine derartige Verpflichtung die Verwaltung eines Drittstaates nicht binden.

Seine Auslegung werde durch die bereits genannten Verhandlungsdirektiven bestätigt, die ausdrücklich den vorliegenden Fall umfaßten. Die italienische Regierung folgert daraus — a contrario —, daß die strittige Fallgestaltung — in einem Drittstaat gelegener Entladebahnhof — nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 75/130 falle.

4. Gewiß mag man auf den ersten Blick versucht sein, der Kommission zu folgen. Niemand bestreitet nämlich, daß ihre Auslegung sich in den Rahmen der Politik einfügt, die der Rat auf diesem Gebiet verfolgt. Dieser wollte dadurch, daß er dem innergemeinschaftlichen kombinierten Verkehr den Vorzug gibt, einen Anreiz zur Beförderung auf der Schiene geben und die Beförderungsstrecke auf der Straße auf ein Mindestmaß reduzieren. Man versteht daher, daß die Kommission den vorliegenden Fall in diesen Gedankengang einbezogen hat. Wir müssen uns aber fragen, ob dies rechtlich zutreffend ist.

Um Sie zu überzeugen, erwidert die Kommission auf das Vorbringen der italienischen Regierung, die in Artikel 3 enthaltene Verpflichtung treffe in erster Linie den Beförderer, der einen durch die Anbringung eines Stempels verkörperten Beweis vorlegen müsse, wenn er die sich aus der Richtlinie ergebenden Vorteile in Anspruch nehmen wolle. Es komme daher nicht darauf an, daß diese Amtshandlung, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorgeschrieben sei, von der Verwaltung eines Drittstaates vorgenommen werde, da diese, auch wenn sie nicht dazu verpflichtet sei, sich dazu bereit erklären werde.

Was die Direktiven angeht, die im Hinblick auf die Verhandlungen mit den Drittstaaten erteilt worden sind, trägt die Kommission vor, sie hätten keine Auswirkungen auf den Anwendungsbereich und die Auslegung der Richtlinie 75/130.

5. Entgegen der Auffassung der Kommission ist Artikel 3 meiner Meinung nach dahin auszulegen, daß er unter anderem eine Verpflichtung zu Lasten der Eisenbahnverwaltung enthält. Die verwendete Formulierung — „diese Angaben *werden ... durch einen Stempel der Eisenbahnverwaltung* auf den betreffenden Bahnhöfen *bestätigt* ..." [2] — beweist durch ihre Ausgestaltung als zwingende Vorschrift, daß es sich um eine

2 — Hervorhebung durch mich.

Verpflichtung handelt, die als solche nur für die Eisenbahnverwaltungen der Mitgliedstaaten geltend sein kann.

Diese Auslegung wird durch die Verhandlungsdirektiven bestätigt. Diese rechnen nämlich zu den Verkehrsverbindungen, auf die sich die Verhandlungen beziehen sollen,

„Beförderungen im kombinierten Verkehr Schiene/Straße

...

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

wobei zu bemerken ist, daß der Rat, um diesen der Kommission erteilten Auftrag besser abzugrenzen, darauf hingewiesen hat, daß

„Beförderungen zwischen zwei Mitgliedstaaten mit einer ausschließlichen Eisenbahn-Durchfuhr durch den Drittstaat ... schon durch die Richtlinie [75/130] abgedeckt" werden.

Die von der Kommission zur Stützung ihrer Klage vorgenommene Auslegung gibt gewiß den vom Gemeinschaftsgesetzgeber eingeschlagenen Weg wieder. Sie greift aber meiner Meinung nach dem Rechtszustand vor, der geschaffen werden soll und auf dem Wege zu dem die Richtlinie 75/130 nur eine Etappe darstellt. Das durch diese Richtlinie geschaffene System verlangt nach einer Ergänzung. Wenn dies ohne jeden Zweifel das Ziel des Ratsbeschlusses vom 26. März 1981 ist, so kann man zu diesem Ergebnis kaum unmittelbar durch eine extensive Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 75/130 gelangen; eine solche Auslegung würde zur Verurteilung eines Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen eine Verpflichtung führen, die ihm nicht eindeutig auferlegt worden ist.

6. Ich beantrage daher, die Vertragsverletzungsklage, die die Kommission gegen Italien wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 erhoben hat, abzuweisen und die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen.