SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-45/89 *

I — Sachverhalt

A — *Rechtlicher Rahmen*

a) Gemeinschaftsrecht

1. Der Rat hat gestützt auf Artikel 75 EWG-Vertrag am 17. Februar 1975 die Richtlinie 75/130/EWG über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 48, S. 31) erlassen. Der Erlaß der Richtlinie wird in ihrer zweiten Begründungserwägung wie folgt gerechtfertigt:

„Die Schiene-Straße-Technik im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ist für lange Strecken eine wirtschaftlich vorteilhafte Betriebsform, deren Nutzung den Straßenverkehr entlastet und somit die Verkehrssicherheit erhöht und gleichzeitig einen Beitrag zum Umweltschutz bildet. Die Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen sowie verschiedener noch bestehender einengender Verwaltungsvorschriften erleichtert ihre Weiterentwicklung. Um Mißbrauch zu verhindern, sind Kontrollmaßnahmen vorzusehen."

Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 75/130 enthielt folgende Definition:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

— ‚kombinierter Verkehr Schiene/Straße' Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten, bei denen die Zugmaschine, der Lastkraftwagen, der Anhänger, der Sattelanhänger oder deren Wechselaufbauten von dem der Beladestelle nächstgelegenen geeigneten Verladebahnhof bis zu dem der Entladestelle nächstgelegenen geeigneten Entladebahnhof auf der Eisenbahn befördert werden;

— ‚Wechselaufbauten' die zur Aufnahme der Ladung bestimmten Fahrzeugteile, die mit Stützfüßen versehen sind und mit bordeigenen Mitteln von den Fahrzeugen getrennt und wieder auf ihnen befestigt werden können."

Mit der Richtlinie 79/5/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 (ABl. 1979, L 5, S. 33) wurde die Richtlinie 75/130 geändert und der bisherige Artikel 1 Absatz 1 durch folgende Regelung ersetzt:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

— ‚kombinierter Verkehr Schiene/Straße' Beförderungen im Güterkraftverkehr

* Verfahrenssprache: Italienisch.

zwischen Mitgliedstaaten, bei denen der Lastkraftwagen, der Anhänger, der Sattelanhänger (mit oder ohne Zugmaschine), der Wechselaufbau und der Container von mindestens 20 Fuß von dem der Beladestelle nächstgelegenen geeigneten Verladebahnhof bis zu dem der Entladestelle nächstgelegenen geeigneten Entladebahnhof auf der Eisenbahn befördert werden;

— ‚Wechselaufbau' die zur Aufnahme der Ladung bestimmten Fahrzeugteile, die von den Fahrzeugen getrennt und wieder auf ihnen befestigt werden können."

Artikel 2 der Richtlinie 75/130 lautet:

„Jeder Mitgliedstaat befreit die Beförderungen im kombinierten Verkehr im Sinne des Artikels 1 spätestens bis zum 1. Oktober 1975 von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht."

Artikel 6 der Richtlinie bestimmt:

„Die in den Mitgliedstaaten geltenden Bedingungen für die Zulassung zum Beruf des Straßenverkehrsunternehmers und für den Zugang zum Verkehrsmarkt werden von dieser Richtlinie nicht berührt."

Eine Erklärung zu Artikel 6 der Richtlinie 75/130 findet sich im Protokoll der Ratssitzung, in der diese Richtlinie angenommen wurde. Diese Erklärung lautet wie folgt:

„Der Rat und die Kommission haben erklärt, daß die Benutzung einer Zugmaschine zum Heranführen oder Abholen eines im kombinierten Verkehr Schiene/Straße beförderten Fahrzeugs oder eines Wechselaufbaus auf einer einzelstaatlichen Beförderungsstrecke den in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Vorschriften unterliegt, wodurch sich jedoch keine mengenmäßigen Beschränkungen ergeben und etwaige zwischen Mitgliedstaaten geltende günstigere Vorschriften nicht beeinträchtigt werden dürfen."

b) Nationales Recht

2. In Artikel 7 eines Dekrets der italienischen Regierung vom 4. Juli 1985 (GURI Nr. 197 vom 22. 8. 1985) war für 1985 das Kontingent von Sondergenehmigungen für einzelne Zugmaschinen, die ausschließlich zur Beförderung von im grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr eingesetzten Anhängern und Sattelanhängern verwendet werden, festgesetzt.

In der Präambel eines Dekrets vom 16. September 1986 (GURI Nr. 219 vom 20. 9. 1986) heißt es, daß es im Hinblick auf die Richtlinie 75/130, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verpflichte, den kombinierten Verkehr spätestens bis zum 1. Oktober 1975 von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht zu befreien, sowie angesichts des Dekrets vom 4. Juli 1985, das in Artikel 7 das erwähnte Kontingent festsetze, geboten sei, unverzüglich die in der Richtlinie vorgesehenen Vorschriften zu erlassen. Der einzige Artikel dieses Dekrets bestimmte folgerichtig, daß das in Artikel 7 des Dekrets vom 4. Juli 1985 genannte Kontingent nur im Verkehr zwischen Nichtmitgliedstaaten der EWG anwendbar sei und daß der kombinierte Verkehr zwischen Mitgliedstaaten von jeder Kontingentierung ausgenommen sei.

Wenig später wurde das Dekret vom 16. September 1986 durch ein neues Dekret vom 24. Oktober 1986 (GURI Nr. 263 vom 12. 11. 1986, S. 8) aufgehoben.

B — *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

3. Nachdem sich die mailändische Tochtergesellschaft der deutschen Firma Emons bei der Kommission darüber beschwert hatte, daß die italienischen Behörden ihrer Firma neue Genehmigungen für im kombinierten Verkehr eingesetzte Zugmaschinen verweigerten, forderte die Kommission die italienischen Behörden mit Schreiben vom 2. Juni 1986 auf, ihr mitzuteilen, welche Vorschriften in Italien für die Durchführung der Richtlinie 75/130 zur Anwendung kämen.

Dieses Schreiben blieb trotz einer fernschriftlichen Erinnerung vom 1. September 1986 ohne Antwort.

4. Da nach Auffassung der Kommission ein offener Widerspruch zwischen der italienischen Regelung der Beförderung im kombinierten Verkehr und den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bestand, leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein. Mit Schreiben vom 25. Mai 1987 wies sie die italienischen Stellen auf ihre Verpflichtungen nach Artikel 5 EWG-Vertrag und nach der Richtlinie 75/130 hin. Da dieses Schreiben unbeantwortet blieb, gab die Kommission am 4. Juli 1988 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab.

Da die italienischen Behörden auf diese mit Gründen versehene Stellungnahme nicht reagierten, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

5. Die Klage der Kommission ist am 20. Februar 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 4. Oktober 1989 hat der Gerichtshof das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

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

Die *Kommission*, unterstützt von der *Streithelferin*, beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130 vom 17. Februar 1975 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für die Beförderung im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten, insbesondere deren Artikel 2, verstoßen hat, indem sie ein System der Genehmigung und/oder Kontingentierung der Beförderungen im kombinierten Verkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten aufrechterhält und Privaten, die derartige Beförderungen durchführen möchten, die Genehmigung versagt;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6. Die *Italienische Republik* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen.

III — Klagegründe und wesentliche Argumente der Beteiligten

7. Die *Kommission*, unterstützt durch die Niederlande, macht geltend, die Italienische Republik habe gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/130, insbesondere aus ihrem Artikel 2, verstoßen.

Die Richtlinie 75/130 sei Teil der fortschreitenden Liberalisierung der Dienstleistungen im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Nach dieser Richtlinie (siehe die Artikel 1 und 2) befreiten die Mitgliedstaaten folgende Beförderungen im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht:

a) auf der Straße von der Beladestelle bis zum nächstgelegenen Verladebahnhof;

b) auf der Eisenbahn von diesem Bahnhof bis zu dem der Entladestelle nächstgelegenen Bahnhof;

c) wiederum auf der Straße von diesem letzteren Bahnhof bis zur Entladestelle der Ware.

Jedes System der Kontingentierung oder auch nur Genehmigung von Beförderungen im kombinierten Verkehr falle unter das Verbot derartiger Regelungen nach Artikel 2 der Richtlinie 75/130.

Die Beförderung der Zugmaschine auf der Eisenbahn sei nicht Voraussetzung dafür, daß man von Beförderung im kombinierten Verkehr sprechen könne. Diese Auslegung lasse sich unmittelbar auf den Wortlaut von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie, insbesondere nach der Änderung der ursprünglichen Fassung dieser Vorschrift durch die Richtlinie 79/5 stützen. Die Zugmaschine gehöre nämlich nicht mehr zu der Aufzählung in diesem Artikel: Sie erscheine jetzt, eben als Hinweis darauf, daß es auf ihre Beförderung auf der Eisenbahn nicht ankomme („mit oder ohne Zugmaschine"), im Zusammenhang mit dem Begriff „Sattelanhänger".

Zu derselben Auslegung komme man, wenn man die Ziele der Liberalisierung der Beförderungen im kombinierten Verkehr untersuche. Wolle man die Unternehmen zur Inanspruchnahme dieses Verkehrsträgers anregen, so sei nicht einzusehen, warum man sie mit den aus wirtschaftlicher Sicht völlig unsinnigen Kosten der Beförderung der Zugmaschine auf der Eisenbahn belasten solle. Dies führe nämlich dazu, daß sich die Kosten zum einen durch Erhöhung der Kosten für die Eisenbahnbeförderung und zum anderen durch die unproduktive Blockierung der Zugmaschine erhöhten. In der Praxis fänden bei weitem die meisten Beförderungen im kombinierten Verkehr ohne Beförderung der Zugmaschine auf der Eisenbahn statt.

Auch Artikel 6 der Richtlinie 75/130 ändere nichts an dem vorstehenden Ergebnis, wie die Erklärung zu Artikel 6 im Protokoll der Ratssitzung, in der die Richtlinie angenommen wurde, bestätige. Diese Erklärung

schließe nämlich die Möglichkeit aus, die Verwendung der Zugmaschinen für den ersten oder den letzten Teil einer Beförderung im kombinierten Verkehr zu beschränken.

Dagegen sei es als zulässig anzusehen, wenn die Mitgliedstaaten für die Verwendung von Zugmaschinen auf diesen Wegstrecken Genehmigungen verlangten, die automatisch erteilt würden. Eine derartige Regelung sei in der Praxis unumgänglich, weil für alle anderen Beförderungsarten eine Genehmigungspflicht bestehe: Die auf Antrag automatisch zu erteilende Genehmigung solle es ermöglichen, bei notwendigen Kontrollen zwischen liberalisierten und anderen Beförderungen zu unterscheiden. Aus diesem Grunde wendeten alle Mitgliedstaaten ein System automatischer Genehmigungserteilung an. Nur in Italien bestehe für die fraglichen Wegstrecken eine mengenmäßige Beschränkung im eigentlichen Sinne. Dies sei mit Artikel 2 der Richtlinie 75/130 unvereinbar.

Die *Niederlande* machen geltend, aufgrund der in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 75/130 gegebenen Definition der Beförderungen im kombinierten Verkehr seien folgende Möglichkeiten (bei den zu verladenden Einheiten) denkbar:

a) Auf der Eisenbahnstrecke werde der Sattelanhänger mit Zugmaschine befördert (Beförderung im kombinierten begleiteten Verkehr);

b) auf der Eisenbahnstrecke werde der Sattelanhänger ohne Zugmaschine befördert (Beförderung im kombinierten nicht begleiteten Verkehr);

c) auf der Eisenbahnstrecke werde nur der Wechselaufbau befördert (Beförderung im kombinierten nicht begleiteten Verkehr).

Die Definition in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 75/130 erfasse nicht nur die Beförderung im kombinierten begleiteten Verkehr (Situation a), sondern auch die Beförderungen im kombinierten nicht begleiteten Verkehr (die oben angeführten Möglichkeiten b und c).

Diese Schlußfolgerung sei aus drei Hauptgründen zwingend. Erstens ergebe die getrennte Erwähnung von Zugmaschine und Lastkraftwagen einerseits und von Anhänger, Sattelanhänger und Wechselaufbau andererseits sonst keinen Sinn. Zweitens sei der kombinierte Güterverkehr, wie der Gerichtshof in dem Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 2/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 1127, Randnr. 16) festgestellt habe, als eine einheitliche, sich vom Ausgangspunkt bis zum Ziel erstreckende Tätigkeit anzusehen. Ob eine oder mehrere Wegstrecken auf der Schiene oder auf der Straße zurückgelegt würden, spiele für die Einheitlichkeit dieser Tätigkeit ebensowenig eine Rolle wie der Umstand, daß sich die Kombination der zu verladenden Einheiten bei der Beförderung ändern könne. Drittens sei die Auslegung, wonach Artikel 2 der Richtlinie 75/130 sich ausschließlich auf kombinierte begleitete Beförderungen beziehe, mit den Zielen dieser Richtlinie, wie sie sich insbesondere aus deren zweiter Begründungserwägung ergäben, nicht vereinbar.

Artikel 6 der Richtlinie 75/130 stehe dieser Auslegung von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie nicht entgegen, denn Artikel 6 beziehe sich ausschließlich auf das Heranführen oder Abholen der zu verladenden Ein-

heiten im Rahmen eines kombinierten Beförderungsvorgangs auf einer nationalen Wegstrecke. Werde eine Grenze überschritten, sei nicht Artikel 6, sondern ausschließlich Artikel 2 der Richtlinie 75/130 anwendbar.

Aus Artikel 6 der Richtlinie 75/130 ergebe sich, daß die Genehmigung für das Heranführen oder Abholen stets erteilt werden müsse, wenn die qualitativen Bedingungen erfüllt seien, die unterschiedslos für jeden gälten und weder unmittelbar noch mittelbar aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminierten.

8. Die *Italienische Republik* führt in ihrer Gegenerwiderung aus, sie teile in vollem Umfang die Auffassung, daß nach der Richtlinie 75/130 unter Beförderung im kombinierten Verkehr nicht nur der Fall zu verstehen sei, in dem die Zugmaschine, sondern auch derjenige, in dem die Beförderungseinheit ohne Zugmaschine auf der Eisenbahn befördert werde.

Hieraus ergebe sich indessen, daß die Wirkung der durch Artikel 2 der Richtlinie angeordneten Liberalisierung, was die Beförderung im kombinierten Verkehr angehe, unterschiedlich sein müsse, je nachdem, ob in der Praxis die Beförderung auf die eine oder die andere Weise stattfinde (also mit oder ohne Beförderung der Zugmaschine auf der Eisenbahn).

Im zweiten Fall, also bei Beförderung im kombinierten Verkehr ohne eigene Zugmaschine, gelte für die Zurücklegung der letzten Wegstrecke auf dem Gebiet eines einzigen Staates gemäß Artikel 6 der Richtlinie 75/130 die in diesem Mitgliedstaat in Kraft befindliche Regelung teilweise fort, da eine nicht im kombinierten Verkehr beförderte Zugmaschine verwendet werden müsse, auf die die Vorschriften des nationalen Marktes des Staates anwendbar seien, in dem nur die letzte Wegstrecke zurückgelegt werde.

Derartige Beförderungen auf der Straße, bei denen innerhalb nur eines Mitgliedstaats im kombinierten Verkehr eingesetzte Transporteinheiten auf der letzten Wegstrecke befördert würden, fielen nicht unter Artikel 2 der Richtlinie. Sie seien vielmehr inländische Beförderungen des betroffenen Landes und unterlägen als solche gemäß Artikel 6 der Richtlinie ausschließlich der nationalen Regelung dieses Staates. Sei Artikel 6 nicht in diesem Sinn auszulegen, verlöre er jede Bedeutung.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter