dauer in der Erwartung eines Tätigwerdens des Rates zur Durchführung einer gemeinsamen Politik auf diesem Gebiet beschränkt ist und sie zum Umweltschutz, der ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft ist, beitragen soll, indem sie durch die Erhöhung des Beitrags der schweren Lastfahrzeuge zu den Wegekosten die Verlagerung des Straßenverkehrs auf andere Verkehrsträger begünstigt. Um zu verhindern, daß die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik erschwert wird, sieht Artikel 76 nämlich vor, daß ein Mitgliedstaat bis zum Erlaß der in Artikel 75 Absatz 1 genannten Vorschriften die verschiedenen, bei Inkrafttreten dieses Vertrages auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten darf, es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes billigt; im Hinblick auf sein Ziel ist Artikel 76 so zu verstehen, daß er es einem Mitgliedstaat auch verbietet, den Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten den Vorteil etwaiger Maßnahmen zu entziehen, durch die die Lage dieser Unternehmen im Vergleich zur Lage der inländischen Verkehrsunternehmen günstiger gestaltet werden soll.

2. Da Artikel 76 EWG-Vertrag im Bereich des Verkehrs die Konkretisierung der allgemeinen, den Mitgliedstaaten durch Artikel 5 EWG-Vertrag auferlegten Verpflichtung darstellt, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten, bewirkt die Feststellung, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 76 verstoßen hat, daß ein eigenständiger Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen Artikel 5 EWG-Vertrag nicht mehr festgestellt zu werden braucht.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-195/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Die streitige nationale Regelung*

Am 30. April 1990 erließ die Bundesrepublik Deutschland das Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen (BGBl. I S. 826; nachstehend: Gesetz oder Gesetz vom 30. April 1990).

a) Nach der dem Bundestag vorgelegten Begründung des Gesetzesentwurfs (Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, Drucksache 11/6336, S. 10) werden mit dem Gesetz zwei Ziele verfolgt: Zum einen

* Verfahrenssprache: Deutsch.

sollen durch eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Güterkraftverkehrsunternehmen aus der Bundesrepublik Deutschland und denen aus anderen Ländern angeglichen werden, und zum anderen sollen der Beitrag der deutschen Lastkraftwagen zu den Kosten der Verkehrswege auf dem gegenwärtigen Niveau beibehalten und der für unzureichend gehaltene Beitrag der gebietsfremden Lastkraftwagen zu diesen Kosten erhöht werden.

b) Artikel 1 des Gesetzes, der in 17 Paragraphen gegliedert ist und die Überschrift „Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen" trägt, sieht in seinen §§ 1 und 2 vor, daß die Gebühr, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, unabhängig vom Zulassungsort für jedes schwere Lastfahrzeug zu zahlen ist, dessen zulässiges Gesamtgewicht 18 Tonnen übersteigt und das Bundesautobahnen oder Bundesstraßen außerhalb geschlossener Ortschaften benutzt. Das Überqueren dieser Straßen auf dem kürzesten Weg gilt nicht als Benutzung.

Die Gebühr kann für jeden Zeitraum entrichtet werden, der nach Tagen, Wochen oder Monaten bestimmbar ist, jedoch nicht für mehr als ein Jahr (§ 5). Sie wird grundsätzlich für ein bestimmtes Motorfahrzeug entrichtet (fahrzeuggebundene Gebühr), jedoch kann der Halter eine Gebühr für drei Monate oder mehr auch für ein unbestimmtes, für ihn zugelassenes Motorfahrzeug entrichten (personengebundene Gebühr; § 6).

Die Gebühr für ein Jahr beträgt je nach Gesamtgewicht des Fahrzeugs 1 000 bis 9 000 DM. Die Gebühr für einen Monat, eine Woche, einen Tag beträgt jeweils den zehnten, fünfunddreißigsten oder einhundertfünfzigsten Teil der Gebühr für ein Jahr, mindestens jedoch 10 DM (§ 7).

Über die Entrichtung der Gebühr wird eine Bescheinigung ausgegeben, die im Fahrzeug mitzuführen ist (§ 8). Die erforderlichen Kontrollen werden u. a. durch die Polizei- und Zolldienststellen durchgeführt; die Kontrollen an den Grenzen zu Mitgliedstaaten dürfen nur stichprobenweise aus Anlaß anderer Kontrollen durchgeführt werden (§ 11).

c) Artikel 2 des Gesetzes, der die Überschrift „Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes" trägt, führt für die Zeit vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1993 besondere Kraftfahrzeugsteuersätze, gestaffelt nach dem Gesamtgewicht, ein; der jährliche Höchstsatz beträgt für schwere Lastfahrzeuge 3 500 DM und für Anhänger 300 DM. Dadurch bringt das Gesetz vom 30. April 1990 für schwere Lastfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 16 Tonnen und für Anhänger mit einem Gesamtgewicht über 2,6 Tonnen eine Kraftfahrzeugsteuersenkung mit sich.

d) Gemäß Artikel 5 tritt das Gesetz am 1. Juli 1990 in Kraft und mit Ablauf des Jahres 1993 außer Kraft.

B — *Vorprozessuales Verfahren*

a) Mit Schreiben vom 21. März 1989 übermittelte der Bundesminister für Verkehr der Kommission den Entwurf für das Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen zur Beratung gemäß der Entscheidung des

Rates vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs (ABl. 1962, Nr. 23, S. 720) in der durch die Entscheidung 73/402/EWG des Rates vom 22. November 1973 (ABl. L 347, S. 48) geänderten Fassung.

In ihrer Stellungnahme, die sie am 15. Juni 1989 gemäß der genannten Entscheidung abgab, gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr in der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit einer entsprechenden Senkung der deutschen Kraftfahrzeugsteuer nicht mit den Artikeln 76 und 95 EWG-Vetrag vereinbar sei und die Bundesrepublik Deutschland in eine Situation versetze, in der sie ihre Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und Gemeinschaftstreue im Sinne von Artikel 5 EWG-Vertrag verletze, da sie die Kommissionsvorschläge zur Verwirklichung der Vertragsziele hinsichtlich der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Bereich des Straßengüterverkehrs in Gefahr bringe.

b) Nachdem die Kommission im März 1990 vom Beschluß des Gesetzes durch den Bundestag erfahren hatte, ersuchte sie die deutsche Regierung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag mit Aufforderungsschreiben vom 11. April 1990, sich binnen drei Wochen zu der behaupteten Verletzung der genannten Vertragsbestimmung zu äußern. Da die deutsche Regierung in ihrem Antwortschreiben vom 30. April 1990 das Vorliegen der behaupteten Verletzungen bestritt, erließ die Kommission am 1. Juni 1990 die mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag und forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme bis spätestens 22. Juni 1990, 12 Uhr, nachzukommen.

In ihrer Antwort vom 22. Juni 1990 blieb die deutsche Regierung bei ihrem Standpunkt und führte aus, daß die Bundesrepublik Deutschland auf das Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen nicht verzichten könne. Da die Kommission der Auffassung ist, daß die Antwort der deutschen Regierung keine neuen Gesichtspunkte enthalte, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

C — *Verfahren vor dem Gerichtshof*

a) Die Klage der Kommission ist am 23. Juni 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

b) Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Artikel 186 EWG-Vertrag beantragt, die Bundesrepublik Deutschland im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Vollzug des Gesetzes vom 30. April 1990 auszusetzen, bis der Gerichtshof in der Hauptsache entschieden hat.

Mit Beschluß vom 28. Juni 1990 hat der Präsident des Gerichtshofes auf den Antrag der Kommission, noch vor Eingang der Stellungnahme der Beklagten eine einstweilige Anordnung zu erlassen, gemäß Artikel 84 § 2 der Verfahrensordnung folgendes angeordnet:

„1) Die Bundesrepublik Deutschland setzt die Erhebung der im Straßenbenutzungsgebührengesetz vom 30. April 1990 vorgesehenen Straßenbenutzungsgebühr für die in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeuge vorsorglich bis zur Verkündung des Beschlusses aus, durch den das vorlie-

gende Verfahren der einstweiligen Anordnung abgeschlossen wird.

2) Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten."

Mit Entscheidung vom 27. Juni 1990, die am 29. Juni 1990 wirksam geworden ist, hat der Präsident des Gerichtshofes gemäß Artikel 85 Absatz 1 der Verfahrensordnung die das Verfahren der einstweiligen Anordnung abschließende Entscheidung dem Gerichtshof übertragen.

Mit Beschluß vom 12. Juli 1990 hat der Gerichtshof dem Antrag der Kommission auf einstweilige Anordnung stattgegeben und folgendes angeordnet:

„1) Die Bundesrepublik Deutschland setzt die Erhebung der im Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen vom 30. April 1990 vorgesehenen Straßenbenutzungsgebühr für die in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeuge bis zum Erlaß des Urteils zur Hauptsache aus.

2) Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten."

c) Mit Beschlüssen vom 4. Juli 1990 sind das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

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

II — Anträge der Beteiligten

Die *Kommission,* Klägerin, beantragt,

— festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland durch die Verabschiedung des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen (Straßenbenutzungsgebührengesetz) vom 30. April 1990 gegen die Bestimmungen der Artikel 76, 95 und 5 EWG-Vertrag verstoßen hat und ihren Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag nicht nachgekommen ist;

— der Beklagten die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

Die *Bundesrepublik Deutschland,* Beklagte, beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Königreich Belgien,* Streithelfer, beantragt,

— den Ausführungen zur Unterstützung der Anträge der Klägerin Rechnung zu tragen;

— der Beklagten die Kosten des Streithelfers aufzuerlegen.

Das *Königreich Dänemark,* Streithelfer, hat beim Gerichtshof keine schriftlichen Erklärungen eingereicht.

Die *Französische Republik,* Streithelferin, beantragt,

— entsprechend dem Antrag der Kommission festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 76, 95 und 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um das Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 30. April 1990 mit den genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags in Einklang zu bringen;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Großherzogtum Luxemburg,* Streithelfer, unterstützt die Anträge der Kommission.

Das *Königreich der Niederlande,* Streithelfer, beantragt,

— dem Antrag der Kommission auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag durch den Erlaß des Gesetzes vom 30. April 1990 über die Straßenbenutzungsgebühr verstoßen hat, stattzugeben;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Klagegründe und Argumente der Beteiligten

A — *Zu Artikel 76 EWG-Vertrag*

1. a) Die *Kommission* ist der Auffassung, durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für alle Benutzer, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, und die gleichzeitige Senkung der Kraftfahrzeugsteuer, die lediglich von den in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Verkehrsunternehmen zu zahlen sei, werde eine Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen hervorgerufen. Die wirtschaftliche Belastung der deutschen Verkehrsunternehmen würde sich durch die Einführung einer neuen Straßenbenutzungsgebühr nicht ändern, da sie wegen der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer letztlich weiterhin einen Gesamtbetrag zu entrichten hätten, der dem Betrag entspreche, den sie zuvor allein als Kraftfahrzeugsteuer entrichtet hätten. Demgegenüber müßten die Verkehrsunternehmen der übrigen Mitgliedstaaten die neue Straßenbenutzungsgebühr ohne die entsprechende Ermäßigung der Kraftfahrzeugsteuer entrichten, von der sie ohnehin aufgrund bilateraler Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat ihrer Niederlassung befreit seien. Das Gesetz vom 30. April 1990, das in seiner Gesamtheit zu betrachten sei, werde

„die verschiedenen bei Inkrafttreten dieses Vertrags auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern ... ungünstiger gestalten",

was im Widerspruch zu Artikel 76 EWG-Vertrag stehe. Daß diese Situation auf den

Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten beruhe, sei kein Gegenargument, da die deutschen Verkehrsunternehmen für Fahrten in anderen Mitgliedstaaten auch keine Kraftfahrzeugsteuer zahlten und den Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten keinerlei Senkung der Kraftfahrzeugsteuer, die sie in ihrem Herkunftsland zu entrichten hätten, zugute komme.

Das Gesetz vom 30. April 1990 habe auch dann diskriminierende Auswirkungen, wenn die Kraftfahrzeugsteuer und die Straßenbenutzungsgebühr getrennt zu betrachten seien. Die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer habe ausdrücklich eine Verbesserung der Wettbewerbsposition der deutschen Verkehrsunternehmen gegenüber den Verkehrsunternehmen aus anderen Ländern zum Ziel und komme Verkehrsunternehmen aus Drittländern, nicht aber Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten zugute. Außerdem seien die Bestimmungen über die Entrichtung der Straßenbenutzungsgebühr so ausgestaltet, daß die Gebühr in der Praxis nicht neutral sei: Ein deutsches Verkehrsunternehmen habe jedes Interesse daran, den günstigen Jahressatz zu wählen, während die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten, die immer wieder — selbst bei regelmäßigen Fahrten nach Deutschland — an ihren Standort zurückkehrten, normalerweise die sehr viel ungünstigeren Tages-, Wochen- oder Monatssätze wählen würden, es sei denn, sie sähen sich gerade deswegen veranlaßt, den Jahressatz zu wählen, weil die Tages-, Wochen- und Monatssätze so ungünstig seien. Während außerdem ausländische Verkehrsunternehmen, die gezwungen seien, zur Einreise nach Deutschland Autobahnen oder Bundesstraßen zu benützen, in der Praxis generell die Gebühr entrichten müßten, könnten die deutschen Verkehrsunternehmen dem entgehen, indem sie diese Straßen nicht benutzten oder sie auf dem kürzesten Weg überquerten.

b) Die Kommission ist ferner der Ansicht, daß der Erlaß des Gesetzes vom 30. April 1990 eine Verletzung der Stillhaltebestimmung des Artikels 76 EWG-Vertrag darstelle, der zufolge die Mitgliedstaaten gehalten seien, „bis zum Erlaß der in Artikel 75 Absatz 1 genannten Vorschriften ..., es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes billigt", keine Vorschriften der vorliegenden Art zu erlassen. Diese Stillhalteverpflichtung bestehe, bis die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrswesen voll verwirklicht und eine gemeinsame Verkehrspolitik eingeführt sei, und solle sicherstellen, daß die Einführung dieser gemeinsamen Politik nicht durch eine unterschiedliche Entwicklung der Verkehrspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten behindert werde. Bei der Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuern sei jedoch gegenwärtig noch keine gemeinsame Politik eingeführt worden, und die einseitige Maßnahme der Bundesrepublik Deutschland bringe den von der Kommission dem Rat am 15. Januar 1988 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge (ABl. C 79, S. 8) in Gefahr.

c) In ihrer Erwiderung führt die Kommission zunächst aus, daß die deutsche Regierung erstmals im Stadium der Klagebeantwortung behauptet habe, daß das Gesetz vom 30. April 1990 gleichrangig den Umweltschutz und die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zum Ziel habe. Der Umweltschutz spiele in der Begründung des

Gesetzes eine derart untergeordnete Rolle, daß der Gerichtshof in Randnummer 29 seines Beschlusses vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-195/90 R (Kommission/ Deutschland, Slg. 1990, I-3351) zu Recht ausgeführt habe, daß

„dieses Gesetz in erster Linie der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die deutschen Verkehrsunternehmer [dient], während die Entlastung des Straßennetzes und auch der Umweltschutz nur nachgeordnete Ziele sind".

Der Gerichtshof habe in diesem Beschluß auch festgestellt, daß

„sich ein Mitgliedstaat unter Berufung auf dieses Ziel [nämlich den Umweltschutz] [nicht] seinen Verpflichtungen aus Artikel 76 EWG-Vertrag entziehen kann" (Randnr. 29).

Unter Bezugnahme auf Randnummmer 45 dieses Beschlusses weist die Kommission schließlich darauf hin, daß die deutsche Regierung immer noch nicht

„mit hinreichender Sicherheit dargetan hat, daß die Erhebung der streitigen Gebühr bei den Verkehrsunternehmern der anderen Mitgliedstaaten tatsächlich eher zu Verlagerungen des Straßenverkehrs auf die Verkehrsträger Eisenbahn und Binnenschiffe als vielmehr zu Verlagerungen von Marktanteilen der Verkehrsunternehmer der anderen Mitgliedstaaten auf die deutschen Verkehrsunternehmer führen würde".

Die Kommission wendet sich auch gegen die Auffassung der deutschen Regierung, Artikel 76 sei als Sondervorschrift zu den allgemeinen Normen der Artikel 101 und 102 EWG-Vertrag eng auszulegen. Die Kommission sieht in Artikel 76 eine Konkretisierung der allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EWG-Vertrag, alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten; als solche sei sie im Gegenteil umfassend auszulegen.

Sodann tritt die Kommission der Auffassung der deutschen Regierung entgegen, unter die „bei Inkrafttreten dieses Vertrages auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften" im Sinne von Artikel 76 fielen nicht solche „Maßnahmen", die auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, wie z. B. dem Abschluß eines Kraftfahrzeug-Steuer-Befreiungsabkommens, beruhten. Nach Ansicht der Kommission ist der Begriff der „Vorschriften" in einem umfassenden Sinn zu verstehen, so daß in die Prüfung, ob die Stillhalteklausel des Artikels 76 eingehalten werde, auch die sich aufgrund solcher Abkommen ergebende Rechtslage einzubeziehen sei, zumal ihr Abschluß in Artikel 1 Buchstabe a der Entscheidung 65/271/ EWG des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (ABl. 1965, Nr. 88, S. 1500), vorgeschrieben sei.

Zum Argument der deutschen Regierung, das Gesetz vom 30. April 1990 verfolge das Ziel, eine bessere Chancengleichheit zwischen den deutschen Verkehrsunternehmen und denen aus anderen Mitgliedstaaten herbeizuführen, bemerkt die Kommission, daß die Verfolgung eines solchen Ziels als solche legitim sei, jedoch nur im Rahmen der geltenden Normen, zu denen auch Artikel 76 zähle.

2. a) Die *deutsche Regierung* führt zunächst aus, Ziele des Gesetzes vom 30. April 1990 seien gleichrangig die Angleichung der

Wettbewerbsbedingungen und der Umweltschutz und die Vermeidung einer zusätzlich verstärkten Belastung des Straßenverkehrs.

Zum ersten Ziel weist die deutsche Regierung darauf hin, daß das Gesetz durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer die deutsche Steuer nur auf ein mittleres europäisches Niveau anpasse. In neun Mitgliedstaaten bleibe die Kraftfahrzeugsteuer immer noch erheblich unter dem gesenkten deutschen Steuersatz. Im übrigen würden schon seit langem in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland Straßenbenutzungsgebühren erhoben. Solche Gebühren seien in den vergangenen Jahren laufend für neugebaute Autobahnstrecken eingeführt und für bestehende Strecken erhöht worden. Schließlich weise die Höhe der Mineralölsteuer in den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede auf, ohne daß bisher absehbar sei, wann und auf welchem Niveau eine Angleichung dieser Steuer erfolgen werde. Die Auswirkungen der aus dem unterschiedlichen Niveau der gesamten verkehrsspezifischen Abgaben in den Mitgliedstaaten resultierenden Wettbewerbsverzerrungen würde dadurch gravierend verschärft werden, daß der Straßengüterverkehr in der letzten Zeit durch die Verordnung (EWG) Nr. 1841/88 des Rates vom 21. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 163, S. 1) und die Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 390, S. 3), eine gewisse Liberalisierung erfahren habe. Trotzdem seien alle Bemühungen der Kommission um eine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf Gemeinschaftsebene erfolglos geblieben und der erwähnte Vorschlag für eine Richtlinie zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge stelle, sofern er vom Rat überhaupt angenommen werde, nur eine Vorstufe für eine Harmonisierung dar.

Was den Umweltschutz betrifft, so verweist die deutsche Regierung darauf, daß sie schon bei der Übersendung des Gesetzesentwurfs an die Kommission mit Schreiben vom 21. März 1989 sowie im vorprozessualen Verfahren auf das Gesetzesziel des Umweltschutzes hingewiesen habe. Die Verbesserung des Umweltschutzes sei die notwendige und gewollte Folge der Maßnahmen zur Vermeidung einer zusätzlichen Belastung des Straßennetzes, wie z. B. der Straßenbenutzungsgebühr. Die Anlastung der Wegekosten durch Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr, die an die Intensität der Nutzung und die Umweltbelastung gekoppelt sei, biete einen wirtschaftlichen Anreiz zur Benutzung der umweltverträglicheren Verkehrsträger Schiene und Binnenschiffahrt und sei die einzige geeignete Maßnahme, um eine weitere Verstärkung des Straßengüterfernverkehrs einzudämmen. Da der Zuwachs des grenzüberschreitenden Güterverkehrs nicht auf die Schiene, sondern fast ausschließlich auf die Straße und dabei ganz überwiegend auf die in der Bundesrepublik nicht belasteten Lastkraftwagen aus den anderen Mitgliedstaaten gegangen sei, könne der Umweltschutz offensichtlich nicht verwirklicht werden, ohne auch von den Verkehrsunternehmen aus den anderen Mitgliedstaaten einen angemessenen Betrag zu den Wegekosten zu verlangen.

b) Nach Ansicht der deutschen Regierung ist Artikel 76 EWG-Vertrag eine Sonder-

vorschrift zu den Artikeln 101 und 102, die allgemeine Vertragsbestimmungen zur Bekämpfung der Regelungen eines Mitgliedstaats seien, die den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt verfälschten; als solche sei Artikel 76 eng auszulegen. Nach Artikel 76 sei ein Mitgliedstaat nur daran gehindert, „Vorschriften" mit bestimmter Wirkung zu erlassen; er sei selbst dann frei, andere Maßnahmen — z. B. den Abschluß oder die Kündigung von Kraftfahrzeugsteuer-Befreiungsabkommen — zu treffen, wenn diese Maßnahmen zu einer Besserstellung der inländischen Verkehrsunternehmen oder zu einer Schlechterstellung der Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten führen sollten. Außerdem sei die Auffassung falsch, daß jede Verbesserung der Wettbewerbsposition inländischer Verkehrsunternehmen automatisch zu einer „ungünstigeren mittelbaren Auswirkung" im Sinne von Artikel 76 zu Lasten der Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten führe. Artikel 76 entfalte eine Sperrwirkung nur innerhalb einer ganz bestimmten Bandbreite, die einerseits durch die nationalen Vorschriften, die am 1. Januar 1958, dem Datum des Inkrafttretens des EWG-Vertrages, gegolten hätten, und andererseits durch die neue nationale Vorschrift bestimmt werde. Keinesfalls sei es im Rahmen der Prüfung, ob eine Bestimmung eines Mitgliedstaats mit Artikel 76 vereinbar sei, angängig, Vergünstigungen und Belastungen mit einzubeziehen, die andere Mitgliedstaaten ihren eigenen Verkehrsunternehmen oder Verkehrsunternehmen des betreffenden Staates einräumten oder auferlegten. Folglich verbiete Artikel 76 die Schlechterstellung der Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten nur, was die deutschen Wegekosten betreffe und soweit sie auf Vorschriften und nicht auf Verträgen wie z. B. den Kraftfahrzeugsteuer-Befreiungsabkommen beruhe.

Überdies verfolge das Gesetz vom 30. April 1990 das Ziel, eine bessere Chancengleichheit zwischen deutschen und Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten, soweit es um den schweren Lastkraftwagenverkehr gehe, herbeizuführen. Aus dem Urteil vom 13. März 1979 in der Rechtssache 91/78 (Hansen, Slg. 1979, 935) ergebe sich jedoch, daß Maßnahmen eines Mitgliedstaates, die — nach Inkrafttreten der Stillhalteverpflichtung des Artikels 37 Absatz 2 EWG-Vertrag — die Wettbewerbsposition heimischer Unternehmen verbesserten, dann kein Verstoß seien, wenn sie darauf abzielten, die Chancengleichheit der heimischen im Vergleich zu Unternehmen anderer Mitgliedstaaten zu verbessern.

Die deutsche Regierung macht außerdem geltend, die Anwendbarkeit von Artikel 76 EWG-Vertrag setze eine Ursächlichkeit zwischen der beschlossenen Verkehrsvorschrift und den ungünstigeren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten voraus. Solche Auswirkungen träten jedoch weder durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer noch durch die Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr, noch durch eine Kombination beider Maßnahmen ein. Ausschließlich kausal für die Verschlechterung der Wettbewerbsposition ausländischer Verkehrsunternehmen seien die Doppelbesteuerungsabkommen, die zwischen Deutschland und allen anderen Mitgliedstaaten bestünden. Diese allein verhinderten, daß sich die Kraftfahrzeugsteuerermäßigung auf Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise auswirke wie auf deutsche. Die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen seien jedoch, abgesehen von denen mit Dänemark, den Niederlanden und Luxemburg, nach dem 1. Januar 1958 geschlossen worden, so daß sich die

Wettbewerbsposition der Verkehrsunternehmen aus diesen Mitgliedstaaten gegenüber dem Stand vor Inkrafttreten des Vertrages nicht verschlechtert, sondern verbessert habe. Was Dänemark, die Niederlande und Luxemburg betreffe, so entspreche die Einführung der Straßenbenutzungsgebühr in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen einer bloßen Teilkündigung der Doppelbesteuerungsabkommen, was nicht unter das Verbot des Artikels 76 EWG-Vertrag falle. Zudem bedeute die erwähnte Entscheidung 65/271 des Rates auch kein Verbot des Widerrufs von Doppelbesteuerungsabkommen. Diese Entscheidung verpflichte die Mitgliedstaaten nicht zum Abschluß von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen, sondern sehe die Beseitigung der Doppelbesteuerung durch Rechtsakt der Gemeinschaft vor (Artikel 14). Einen solchen Rechtsakt habe der Rat jedoch für Lastkraftwagen niemals erlassen.

c) Die deutsche Regierung lehnt jede Gleichsetzung von Einführung der Straßenbenutzungsgebühr und Senkung der Kraftfahrzeugsteuer ab. Zum einen wirke sich die Straßenbenutzungsgebühr für die deutschen Transportunternehmen ganz anders aus als die bisherige Kraftfahrzeugsteuer und führe für viele deutsche Transportunternehmen zu einer wesentlich höheren Abgabenbelastung. Zum anderen unterscheide sich die Straßenbenutzungsgebühr nach ihrer Struktur, Ausgestaltung und Zielsetzung ganz erheblich von der Kraftfahrzeugsteuer.

Nach ihrer Ansicht stellen weder die Einführung der Straßenbenutzungsgebühr noch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer, jeweils für sich gesehen, eine gegen Artikel 76 verstoßende Maßnahme dar.

Zur Straßenbenutzungsgebühr führt sie zunächst an, daß ihre degressive Staffelung nach Maßgabe der Dauer sachgerecht sei, da bei Langzeitgebühren automatisch auch Feiertage und andere Zeiten, in denen das Fahrzeug nicht eingesetzt werde, mitbezahlt werden müßten und da der Einzug von Kurzzeitgebühren mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sei. Außerdem würde ein streckenabhängiges System die Einrichtung einer großen Zahl von Kontroll- oder Mautstellen erfordern und somit die Gefahr der Funktionsunfähigkeit des deutschen Autobahnnetzes sowie von schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt mit sich bringen.

Was die Kraftfahrzeugsteuer betreffe, so habe die Tatsache, daß ihre Senkung durch das Gesetz vom 30. April 1990 sich nicht zugunsten der Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, wohl aber zugunsten der Verkehrsunternehmen aus bestimmten Drittstaaten auswirke, ihren Grund ausschließlich in den Kraftfahrzeugsteuerbefreiungsabkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit den anderen Mitgliedstaaten, nicht aber mit bestimmten Drittstaaten abgeschlossen habe. In ihrer Gegenerwiderung fügt die deutsche Regierung hinzu, daß die Senkung der deutschen Kraftfahrzeugsteuer diese in ihren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten nicht „ungünstiger" gestalte, sondern daß die Privilegierung dieser Verkehrsunternehmer aufgrund der Steuerbefreiung lediglich reduziert werde, aber im Grundsatz erhalten bleibe. Außerdem treffe das Argument der Kommission, wonach eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer Unternehmen aus Drittländern zugute komme, Unternehmen aus den Mitgliedstaaten jedoch nicht, für jeden Mitgliedstaat zu, so daß es im Ergebnis dazu führe, daß jede Kraftfahr-

zeugsteuersenkung in jedem Mitgliedstaat gegen Artikel 76 verstieße.

In ihrer Gegenerwiderung führt die deutsche Regierung außerdem an, daß die Kommission keine überzeugende Begründung dafür geliefert habe, weshalb das Zusammentreffen zweier Maßnahmen, die jede für sich legal seien, ein illegales Verhalten begründen solle. Auch bei einer Kombination von Kraftfahrzeugsteuersenkung und Einführung von Straßenbenutzungsgebühren resultiere die Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Unternehmen aus den anderen Mitgliedstaaten ausschließlich aus der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer. Wenn daher eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer grundsätzlich mit Artikel 76 vereinbar sei, könne es für die Beurteilung nach Artikel 76 keinen Unterschied machen, ob diese Steuersenkung mit der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren zusammentreffe oder nicht, zumal jede Senkung der Kraftfahrzeugsteuern notwendig die Wettbewerbsposition der inländischen Unternehmen verbessere und auch die Einführung einer wesentlich niedrigeren Straßenbenutzungsgebühr zu einer „ungünstigeren Gestaltung" der Wettbewerbssituation der Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten geführt hätte.

3. a) Die *belgische Regierung* besteht in ihrem Streithilfeschriftsatz auf der Untrennbarkeit der Einführung der Straßenbenutzungsgebühr und der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer im Hinblick auf das verfolgte Ziel. Zwar dürfe das Ziel des Umweltschutzes allein durch die Straßenbenutzungsgebühr verfolgt werden, doch gelte dies nicht für die angestrebte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Verkehrsunternehmen: Ohne den allein ihnen zugute kommenden Ausgleich für die Straßenbenutzungsgebühr durch die damit verknüpfte Senkung der Kraftfahrzeugsteuer bliebe ihre Lage gegenüber derjenigen vor Einführung der Straßenbenutzungsgebühr unverändert. Auch die Möglichkeit einer einseitigen Kündigung der Doppelbesteuerungsabkommen könne nicht als Argument für die Rechtfertigung der Senkung der deutschen Kraftfahrzeugsteuer angeführt werden, da eine solche Kündigung auf beiden Seiten die Fälligkeit mehrerer Kraftfahrzeugsteuern zur Folge hätte und dadurch das Ziel des Gesetzes vom 30. April 1990, die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, untergraben würde. Das Ziel des Umweltschutzes könne, abgesehen davon, daß es dem der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen untergeordnet sei, durch eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer, die der Einführung der Straßenbenutzungsgebühr die mittelbar gemeinschaftsrechtswidrige Wirkung verleihe, nicht wirksam verfolgt werden, da eine solche Senkung im Gegenteil eher zu einer Verstärkung der Straßenbenutzung führe.

Weiter verweist die belgische Regierung auf eine Untersuchung des belgischen Institut du transport routier, in der festgestellt werde, daß die Einführung des deutschen Gesetzes unausweichlich zu einer Verlagerung der Beförderungsaufträge von den belgischen auf die deutschen Verkehrsunternehmen und zu einer Abschottung des deutschen Marktes für Dienstleistungen des Straßengüterverkehrs vom belgischen Markt für solche Dienstleistungen führen würde.

Schließlich beruft sich die belgische Regierung auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der eng mit dem Begriff des „Gemeinsamen Marktes" verknüpft sei und wonach die Mitgliedstaaten ihre nationalen Industrien nicht begünstigen dürften, indem sie die Industrien der anderen Mitgliedstaaten unmittelbar benachteiligten. Dieser Grundsatz müsse für die Auslegung des Begriffs

der Nichtdiskriminierung maßgeblich sein, der sowohl in Artikel 76 als auch in Artikel 95 EWG-Vertrag enthalten sei. Ein Mitgliedstaat dürfe nicht einseitig, d. h. außerhalb der Verfahren der Artikel 101 und 170 EWG-Vertrag, gleiche Wettbewerbsbedingungen für seine eigene Industrie und die Industrien der anderen Mitgliedstaaten herstellen. Das Argument, das die deutsche Regierung auf das Urteil vom 13. März 1979 (Hansen, a. a. O.) stütze, sei zurückzuweisen, da jede Verwirklichung einer größeren Chancengleichheit unter Beachtung der Vorschriften des Vertrages zu erfolgen habe und die Stillhalteverpflichtung des Artikels 37 Absatz 2 EWG-Vertrag, um die es in diesem Urteil gegangen sei, eine größere Chancengleichheit für die aus den anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse und nicht für die einheimischen Erzeugnisse schaffen solle.

b) Die *französische Regierung* bestreitet, was die Ziele des Gesetzes vom 30. April 1990 betrifft, daß eine Senkung der deutschen Kraftfahrzeugsteuer um die Hälfte, wodurch die Wettbewerbsbedingungen für die deutschen Verkehrsunternehmen verbessert werden sollten, die Verlagerung eines Teils des Straßengüterverkehrs auf die Schiene, die als umweltverträglicher angesehen werde, fördern könne.

Bei Artikel 76 EWG-Vertrag handele es sich um eine Stillhalteklausel, die ebenso wie die anderen Stillhalteklauseln Artikel 12, 31, 32, 37 Absatz 2 und 53 EWG-Vertrag verhindern sollten, daß das zu erreichende Ziel durch vorherige Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften präjudiziert oder beeinträchtigt werde. Die Notwendigkeit der Beachtung der Stillhalteklausel des Artikels 76 sei um so offensichtlicher, als Artikel 75 EWG-Vertrag, der den Erlaß gemeinsamer Regeln für den Verkehr vorsehe, auch nach der Übergangszeit keine unmittelbare Wirkung entfalte (Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 4/88, Lambregts, Slg. 1989, 2583). Außerdem könne nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das Fehlen einer gemeinsamen Regelung oder von Harmonisierungsrichtlinien keine Ausnahme von den Artikeln 30 (Urteil vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80, Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019) und 95 EWG-Vertrag (Urteile vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 171/78, Kommission/Dänemark, Slg. 1980, 447, und vom 16. Februar 1977 in der Rechtssache 20/76, Schöttle & Söhne, Slg. 1977, 247) rechtfertigen. Gleiches müsse für Artikel 76 EWG-Vertrag gelten, dessen Anwendung ebenfalls nicht infolge von Unterschieden zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Sinne der Artikel 100 ff. EWG-Vertrag eingeschränkt werden könne.

Die Doppelbesteuerungsabkommen müßten, auch wenn sie nach Inkrafttreten des Vertrages geschlossen worden seien, als Besitzstand angesehen werden, der von der Stillhalteklausel des Artikels 76 umfaßt sei. Bei der Auslegung dieser Vorschrift sei nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Zusammenhang und die mit ihr verfolgten Ziele. Ihr Sinn und Zweck sei, zu verhindern, daß die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik durch vorherige Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften beeinträchtigt werde, so daß ihre praktische Wirksamkeit in Frage gestellt wäre, wenn sie dahin auszulegen wäre, daß sie einem Mitgliedstaat gestattete, seit dem Inkrafttreten des Vertrages zugestandene Vergünstigungen zurückzunehmen. Außerdem hätte die Kündigung der Doppelbesteuerungsabkommen durch die Bundesrepublik Deutschland eine Änderung der oben erwähnten Entscheidung 65/271 erfordert, nach deren Artikel 1 Buchstabe a

„mit Wirkung vom 1. Januar 1967 die Doppelbesteuerungen von Kraftfahrzeugen beseitigt [werden], die sich aus deren Ver-

wendung für Beförderungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ergeben, in dem sie zugelassen sind".

Die französische Regierung befürwortet zwar eine gemeinsame Prüfung der beiden Abgaben, teilt jedoch die Auffassung der Kommission, daß jede der beiden Abgaben, auch bei getrennter Betrachtung, gegen Artikel 76 EWG-Vertrag verstoße. Durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer würden ausschließlich die deutschen Verkehrsunternehmen begünstigt, da aufgrund zweiseitiger Doppelbesteuerungsabkommen in der Gemeinschaft nur sie dieser Steuer unterlägen. Die Straßenbenutzungsgebühr richte sich nicht nach den zurückgelegten Kilometern, sondern werde auf einer Pauschalbasis nach einem bestimmten Zeitraum unabhängig von der tatsächlichen Straßenbenutzung entrichtet; dadurch benachteilige sie tatsächlich die Verkehrsunternehmer der anderen Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen aus den an die Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Regionen der anderen Mitgliedstaaten, da diese Unternehmer sehr oft nur kurze Strecken auf deutschem Gebiet zurücklegten und trotzdem dieselbe Gebühr entrichten müßten wie ein Fahrzeug, das dort mehrere hundert Kilometer am Tag zurücklege.

c) Die *niederländische Regierung* ist der Auffassung, daß Artikel 76 EWG-Vertrag Eingriffe in die bestehenden Wettbewerbsbedingungen durch einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten betreffe. Die Art der nationalen Maßnahme und die ihr zugrunde liegenden Ursachen seien dabei von untergeordneter Bedeutung. Es gehe allein um die Auswirkung auf die Wettbewerbsposition der ausländischen Verkehrsunternehmen gegenüber den inländischen Verkehrsunternehmen. Die Verbindung der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer mit der Einführung der Straßenbenutzungsgebühr habe jedoch eine Änderung der bestehenden Wettbewerbsbedingungen zu Lasten der Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten bewirkt, da die deutschen Verkehrsunternehmen die einzigen in der Gemeinschaft seien, die durch die neugeschaffene Situation begünstigt würden. Da in bezug auf Artikel 76 die Auswirkung auf die Wettbewerbsposition entscheidend sei, könnten zweiseitige Abkommen ebenfalls unter „Vorschriften" im Sinne des Artikels 76 eingeordnet werden. Ob und inwieweit die deutsche Kraftfahrzeugsteuer jetzt auf ein mittleres Gemeinschaftsniveau angepaßt werde oder ob und in welchem Umfang die Straßenbenutzung in den anderen Mitgliedstaaten mautpflichtig sei, spiele für die Anwendbarkeit des Artikels 76 keine Rolle. Da Artikel 76 jede Änderung der bestehenden Wettbewerbsbedingungen zu Lasten ausländischer Verkehrsunternehmen verbiete, lasse sich als Argument auch nicht anführen, daß das Gesetz vom 30. April 1990 eine Verbesserung der Chancengleichheit zwischen den deutschen Verkehrsunternehmen und denen aus anderen Mitgliedstaaten zum Ziel habe.

Schließlich macht die niederländische Regierung geltend, daß das Ziel des Umweltschutzes jedenfalls nur unter Einhaltung der Vertragsvorschriften verwirklicht werden dürfe, wobei sie es jedoch für zweifelhaft hält, ob die Anwendung des Gesetzes vom 30. April 1990 ein wirksamer und angemessener Beitrag zum Umweltschutz sein könne.

B — *Zu Artikel 95 EWG-Vertrag*

1. Nach Auffassung der *Kommission* verstößt das Gesetz vom 30. April 1990 auch gegen Artikel 95 EWG-Vertrag, da es Verkehrsunternehmen aus den anderen Mit-

gliedstaaten eine höhere Abgabenlast auferlege als den deutschen Verkehrsunternehmen und da diese Abgabenlast, die zu einer Erhöhung der Beförderungspreise führe, sich unausweichlich in einer Erhöhung der Preise der importierten Waren widerspiegeln werde, die im allgemeinen von ausländischen Lastkraftwagen befördert würden. Die Kommission stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofes vom 16. Februar 1977 (Schöttle, a. a. O.) und macht geltend, daß Artikel 85 die „versteckten" Beschränkungen des freien Warenverkehrs beseitigen solle, die sich aus abgabenrechtlichen Vorschriften eines Mitgliedstaates ergeben könnten (Randnr. 12), daß der Begriff der Abgabe, die eine Ware zu tragen habe, „weit auszulegen sei" (Randnr. 13), daß „sich versteckte Beschränkungen des freien Warenverkehrs aus einer Abgabe ergeben [können], die in Wirklichkeit Steuern ausgleicht, welche die Tätigkeit eines Unternehmens und nicht die Waren als solche belasten" (Randnr. 14), und daß folglich unter Abgaben, „die Waren mittelbar zu tragen haben" im Sinne von Artikel 95, „auch eine Steuer zu verstehen ist, die auf der Grundlage der im Inland zurückgelegten Wegstrecke und des Gewichts der beförderten Ware auf den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr erhoben wird" (Randnr. 16).

Die Tatsache, daß die Straßenbenutzungsgebühr keine Abgabe sei, die auf die beförderte Ware aus anderen Mitgliedstaaten erhoben werde, sei ohne Bedeutung, da sich diese Gebühr, ebenso wie die Kraftfahrzeugsteuer, nach dem zulässigen Gesamtgewicht der Fahrzeuge und damit nach ihrer Nutzlast berechne. Außerdem richte sich die Straßenbenutzungsgebühr auch nach der zurückgelegten Wegstrecke in dem Sinne, daß die deutschen Verkehrsunternehmen die Gebühr für ein Jahr zu einem niedrigeren Satz entrichteten, während die Verkehrsunternehmen aus den anderen Mitgliedstaaten dies, abhängig von den durchzuführenden Fahrten, für kurze Zeiträume zu höheren Sätzen tun würden.

Die Kommission räumt ein, daß bei einer Leerfahrt eigentlich nicht von einer Abgabe auf Waren gesprochen werden könne; um darzutun, daß das Gesetz mit Artikel 95 nicht zu vereinbarende Auswirkungen habe, genüge es jedoch, daß dies der Fall sei, wenn die Fahrzeuge beladen führen.

2. Die *deutsche Regierung* macht vorab geltend, daß eine gesonderte Prüfung von Artikel 95 EWG-Vertrag nicht erforderlich sei, weil sich bereits im Zusammenhang mit Artikel 76 ergeben habe, daß das Gesetz vom 30. April 1990 Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten, die heimische Ware in Deutschland transportierten, keine höheren Abgaben auferlege, als deutsche Verkehrsunternehmen, die die gleiche Ware transportierten, zu tragen hätten.

Weiter wendet sich die deutsche Regierung gegen eine Übertragung der Grundsätze des Urteils Schöttle & Söhne (a. a. O.) auf den vorliegenden Fall, weil die Straßenbenutzungsgebühr keine Abgabe sei, die auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten erhoben werde, und keinerlei Bezug zur beförderten Ware habe, sondern an ein ganz anderes Kriterium anknüpfe: die Straßennutzung. Abgaben, die nicht an die Belastung der Ware anknüpften, seien jedoch selbst dann keine Abgaben im Sinne von Artikel 95, sondern nach Artikel 99 EWG-Vertrag zu harmonisierende indirekte Abgaben, wenn sie in den Preis der Ware Eingang fänden. Die deutsche Regierung verweist insoweit auf die Urteile des Gerichtshofes zur deutschen Straßengüterverkehrssteuer, insbeson-

dere auf das Urteil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70 (Grad, Slg. 1970, 825).

3. Die *französische Regierung* weist in ihrem Streithilfeschriftsatz die Argumente der deutschen Regierung zurück, die diese im Lauf des vorprozessualen Verfahrens dafür vorgetragen hat, daß das Urteil Schöttle & Söhne (a. a. O.) im vorliegenden Fall nicht einschlägig sei. Der Gerichtshof habe den Begriff der inländischen Abgaben im Sinne von Artikel 95 EWG-Vertrag immer weit ausgelegt, so daß darunter „inländische Abgaben, gleich welcher Art" fielen (Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76, Iannelli & Volpi, Slg. 1977, 557). Die Straßenbenutzungsgebühr gelte zwar im Gegensatz zu der Steuer in der Rechtssache Schöttle & Söhne auch für kurze Strecken, nicht aber für Straßen, die keine Bundesstraßen seien und auf denen im wesentlichen deutsche Fahrzeuge führen.

C — *Zu Artikel 5 EWG-Vertrag*

1. Die *Kommission* ist der Auffassung, daß die Bundesrepublik Deutschland durch den Erlaß des Gesetzes vom 30. April 1990 auch gegen Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen habe, wonach sie einseitige Maßnahmen zu unterlassen habe, die die gemeinsame Politik im Bereich der Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge in Gefahr bringen könnten; sie habe dadurch Hindernisse für die Verwirklichung des in Artikel 8a EWG-Vertrag vorgesehenen Raums ohne Binnengrenzen geschaffen. Daß die auf Gemeinschaftsebene unternommenen Versuche zur Angleichung der fiskalischen Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr erfolglos geblieben seien, sei aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht keine annehmbare Entschuldigung für einseitige Maßnahmen, vor allem wenn diese Maßnahmen diskriminierende, dem EWG-Vertrag zuwiderlaufende Auswirkungen hätten, möglicherweise zahlreiche ähnliche Maßnahmen der übrigen Mitgliedstaaten auslösten und die Möglichkeit einer diesbezüglichen gemeinschaftsweiten Einigung immer weiter einschränkten. Auf dem Gebiet der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen sei jede einseitige Maßnahme zudem naturgemäß diskriminierend: Es sei unmöglich, die Wettbewerbsbedingungen für inländische Verkehrsunternehmen gegenüber denen für Unternehmen aus den anderen Mitgliedstaaten zu verbessern, ohne für letztere Bedingungen zu schaffen, die ungünstiger als die für die inländischen Unternehmen seien.

Mit dem Gesetz vom 30. April 1990 würden neue Kontrollen eingeführt, die in der Praxis immer an der Grenze durchgeführt werden müßten, was gegen die Verordnung (EWG) Nr. 4060/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über den Abbau von Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten im Straßen- und Binnenschiffsverkehr (ABl. L 390, S. 18) verstoße. Außerdem erschwere das deutsche Gesetz die Verhandlungen über den gemeinschaftlichen Transitverkehr durch das österreichische und das schweizerische Hoheitsgebiet.

In ihrer Erwiderung räumt die Kommission ein, daß Artikel 76 zwar als eine Konkretisierung der allgemeinen Verpflichtung nach Artikel 5 auf dem Gebiet des Verkehrs angesehen werden könne; damit sei jedoch nicht gesagt, daß Artikel 5 nicht unter besonderen Umständen unmittelbar eine Sperrwirkung haben könne. Solche besonderen Umstände seien, daß der Rat seit Januar 1988 mit einem Vorschlag für eine

Richtlinie zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge befaßt sei und daß sich nunmehr in den zuständigen Gremien der Gemeinschaft die Überzeugung durchgesetzt habe, daß eine Lösung der anstehenden Fragen auf Gemeinschaftsebene gefunden werden müsse.

2. Die *deutsche Regierung* ist der Auffassung, daß Artikel 76 EWG-Vertrag in materieller Hinsicht und Artikel 2 der erwähnten Entscheidung des Rates vom 21. März 1962 in der geänderten Fassung in verfahrensmäßiger Hinsicht auf dem Gebiet des Verkehrs selbst die Normierung der Wohlverhaltenspflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EWG-Vertrag seien. Sie seien gegenüber Artikel 5 lex specialis und schlössen dessen Anwendung aus. Die Kommission habe im vorprozessualen Verfahren zu Unrecht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Randnr. 28) verwiesen, wonach Artikel 5 EWG-Vertrag „in einer Situation, in der die Kommission dem Rat ... Vorschläge unterbreitet hat, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden sind, den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellen, ... den Mitgliedstaaten besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auf[erlegt]". Diese Rechtssache habe das Gebiet der Fischerei betroffen, auf dem die Gemeinschaft die ausschließliche Regelungszuständigkeit besessen habe, während die Mitgliedstaaten im Bereich des Verkehrs, solange nicht das Programm der Artikel 74 und 75 EWG-Vertrag in Gemeinschaftsrecht umgesetzt sei, zuständig blieben, wenn auch im Rahmen der Beschränkungen, die ihnen die Artikel 76 ff. auferlegten.

In ihrer Gegenerwiderung bestreitet die deutsche Regierung, daß Artikel 5 EWG-Vertrag unter besonderen Umständen eine eigenständige Sperrwirkung entfalten könne, und macht geltend, daß jedenfalls weder die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie auf dem fraglichen Gebiet, noch die „Überzeugung", daß eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen durch einen Gemeinschaftsakt erfolgen sollte, Umstände darstellten, die eine solche Wirkung rechtfertigten.

3. Die *niederländische Regierung* unterstützt in ihrem Streithilfeschriftsatz die Auffassung der Kommission, wonach der Erlaß des Gesetzes vom 30. April 1990 nicht nur gegen Artikel 76 EWG-Vertrag, sondern gleichzeitig auch gegen die allgemeine Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoße. In diesem Zusammenhang sei es von besonderer Bedeutung, daß die Bundesrepublik Deutschland die ablehnende Stellungnahme einfach nicht beachtet habe, die die Kommission am 15. Juni 1989 gemäß der erwähnten Entscheidung des Rates vom 21. März 1962 in der geänderten Fassung abgegeben habe.

F. A. Schockweiler

Berichterstatter