nie behält den Mitgliedstaaten bestimmte Befugnisse im Zusammenhang mit den Zulassungsbedingungen vor, die für die ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Transportunternehmen gelten. Diese Bestimmungen sind ihrer Natur nach richterlicher Anwendung fähig; es gehört daher zur Aufgabe eines nationalen Gerichts, die nationale Gesetzgebung anhand dieser Bestimmungen zu prüfen, wenn sich eine Partei vor ihm auf sie beruft.

3. Aufgrund der Bestimmungen der Ersten Richtlinie des Rates über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr sind die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats befugt, ein System von Genehmigungen für die in Anhang II der Richtlinie genannte Art von grenzüberschreitendem gewerblichen Güterkraftverkehr für die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen beizubehalten, wenn ein derartiges System die Beschränkung der von diesen Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verwendenden Nutzlast zum Ziel hat, und zwar auch dann, wenn diese Unternehmen alle übrigen in den nationalen Rechtsvorschriften für die Zulassung zum inländischen und grenzüberschreitenden Verkehr aufgestellten Anforderungen erfüllen.

4. Artikel 7 EWG-Vertrag will Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit beseitigen, die sich aus Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken eines einzelnen Mitgliedstaats ergeben, nicht aber eine Ungleichbehandlung, die für die Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten mangels einer gemeinsamen Verkehrspolitik aus den Unterschieden in den nationalen Rechtsvorschriften folgt.

Es stellt folglich keine nach Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung dar, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der Ersten Richtlinie über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der zu verwendenden Nutzlast im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterwirft, obgleich er gemäß Artikel 1 Absatz 3 dieser Richtlinie verpflichtet ist, Beförderungen aus anderen Mitgliedstaaten in seinem Hoheitsgebiet ohne jegliche Beschränkung zuzulassen, und zwar auch dann, wenn diese Staaten für die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen in bezug auf die Transportkapazität günstigere Zulassungsbedingungen vorsehen.

In der Rechtssache 126/82

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom niederländischen Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur (Abteilung für Verwaltungsstreitsachen), in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

D. J. SMIT TRANSPORT B.V., Transportunternehmen aus Den Haag,

gegen

COMMISSIE GRENSOVERSCHRIJDEND BEROEPSGOEDERENVERVOER (Kommission für gewerbliche grenzüberschreitende Gütertransporte) der Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie, NIWO (Stiftung niederländische Organisation für internationale Straßentransporte),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die innerstaatlichen Wirkungen und die Auslegung der Artikel 1 Absatz 3 und 3 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) sowie über die Auslegung von Artikel 7 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

In den Niederlanden wird der Güterkraftverkehr im wesentlichen durch die Wet Autovervoer Goederen (im folgen-

den: WAG) (Gesetz vom 4. August 1951 über den Güterkraftverkehr; Staatsblad 342), die zwischenzeitlich mehrfach geändert wurde, und durch den Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen (im folgenden: UAG) (Durchführungsverordnung über den Güterkraftverkehr vom 16. Januar 1954; Staatsblad 6) geregelt.

Gemäß Artikel 4 WAG ist der Gütertransport mit Lastkraftwagen nur auf Grund einer Genehmigung oder, bei Transporten für eigene Rechnung, nach Registrierung zulässig; Artikel 18 UAG macht ferner den gewerblichen internationalen Güterkraftverkehr von einer besonderen Genehmigung abhängig. Gemäß Artikel 25 UAG wird die Genehmigung zur Durchführung internationaler Beförderungen nur erteilt, wenn bereits eine oder mehrere Genehmigungen für andere im Gesetz aufgeführte Gütertransporte erteilt wurden.

Nach dem Gesetz gelten für die Ausstellung einer Genehmigung für den gewerblichen Güterkraftverkehr bestimmte Voraussetzungen: Artikel 56 enthält „qualitative" Kriterien (fachliche Eignung, Kreditwürdigkeit und Zuverlässigkeit); gemäß Artikel 44 ist in der Genehmigung die maximal zulässige Nutzlast für die Durchführung der Beförderung anzugeben.

Gemäß Artikel 23 UAG wird die besondere Genehmigung zur Durchführung internationaler gewerblicher Beförderungen nur unter Festsetzung einer maximalen Nutzlast erteilt.

Artikel 36 WAG erlaubt die Versagung der Genehmigung und „Abweichungen vom Antrag" im „allgemeinen Interesse des Transportwesens", worunter nach der Legaldefinition des Artikels 1 „das Interesse einer gerechten und — auch aus allgemeiner gesellschaftlicher Sicht — ausgewogenen Wahrnehmung der verschiedenen vom Güterverkehr betroffenen Interessen" zu verstehen ist.

Im übrigen bestimmen die einschlägigen Verwaltungsvorschriften (Erlaß des Verkehrsministers vom 2. Februar 1954 betreffend Übertragung von Befugnissen im gewerblichen internationalen Güterkraftverkehr, Staatscourant 1954, Nr. 26), daß Anträge im allgemeinen nicht abzulehnen sind, sofern ein Bedarf für gewerbliche internationale Transporte besteht.

Der Firma D. J. Smit Transport B.V., einem auf internationale Umzüge spezialisierten Transportunternehmen aus Den Haag, wurde am 17. März 1976 eine bis zum 3. Juni 1981 gültige Genehmigung zur Durchführung internationaler gewerblicher Transporte nach und aus allen europäischen Ländern unter Beschränkung der Nutzlast auf 18 t erteilt.

Am 3. April 1979 stellte die Firma Smit den Antrag, diese Genehmigung durch Erhöhung der Nutzlast auf 36,29 t zu ändern, damit sie zur Durchführung ihrer Transporte ihren gesamten Kraftfahrzeugpark gleichzeitig einsetzen könne.

Dieser Antrag wurde durch Bescheid der Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer (Kommission für gewerbliche grenzüberschreitende Gütertransporte) der Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie, NIWO (Stiftung niederländische Organisation für internationale Straßentransporte), vom 13. September 1979 abgelehnt. Die Ablehnung wurde damit begründet, daß das „allgemeine Interesse des Beförderungswesens" einer Erweiterung der genehmigten Kapazität entgegenstehe; wie eine Untersuchung ergeben habe, sei die Erweiterung nicht durch einen bestehenden Transportbedarf bedingt, denn die Firma Smit nutze bereits die ihr eingeräumte Transportkapazität nur unvollständig aus.

Gegen diesen Bescheid rief die Firma Smit am 10. Dezember 1979 die Krone

an, die den Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, mit der Sache befaßte.

Zur Begründung ihrer Klage trug sie unter anderem vor, die Beschränkung der Nutzlast verstoße gegen die Erste Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) (ABl. 1962, S. 2005), insbesondere gegen Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 3 dieser Verordnung.

Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Jeder Mitgliedstaat muß unter den in den Absätzen 2 und 3 festgelegten Bedingungen die in Anhang I und II dieser Richtlinie aufgeführten Beförderungen im internationalen gewerblichen Güterkraftverkehr mit anderen Mitgliedstaaten aus und nach seinem eigenen Hoheitsgebiet oder im Durchgang durch sein eigenes Hoheitsgebiet spätestens bis Ende des Jahres 1962 liberalisieren."

Gemäß Artikel 1 Absatz 3 dürfen die in Anhang II aufgeführten Beförderungen, zu denen unter anderem „die Beförderung von Umzugsgut durch Unternehmen, die über entsprechende Fachkräfte und Ausrüstung verfügen", gehört,

„keiner Kontingentierung mehr unterworfen werden. Sie können jedoch weiter genehmigungspflichtig bleiben, soweit dies nicht zu einer mengenmäßigen Beschränkung führt; dabei hat jeder Mitgliedstaat darauf zu achten, daß über den Genehmigungsantrag innerhalb von fünf Tagen nach Eingang entschieden wird."

Artikel 3 lautet:

„Diese Richtlinie ändert nicht die Bedingungen, von denen die Mitgliedstaaten bei ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu den in dieser Richtlinie genannten Tätigkeiten abhängig machen."

Die Richtlinie vom 23. Juli 1962 ist durch die Richtlinien des Rates 72/426 vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 155), 74/149 vom 4. März 1974 (ABl. L 84, S. 8), 77/158 vom 14. Februar 1977 (ABl. L 48, S. 30), 78/175 vom 20. Februar 1978 (ABl. L 54, S. 18) und 80/49 vom 20. Dezember 1979 (ABl. L 18, 1980, S. 23) geändert worden. Diese Änderungen betreffen jedoch nicht die Bestimmungen, die vor dem Raad van State geltend gemacht wurden.

Der Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, hat nach Genehmigung durch Königlichen Erlaß vom 26. März 1982 am 6. April 1982 beschlossen, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Vorabentscheidungsfragen vorzulegen, die sich im Rahmen eines uneingeschränkten Verwaltungsstreitverfahrens nach der Wet Autovervoer Goederen stellen:

„1. Gehört es zur Aufgabe eines nationalen Gerichts, die nationale Gesetzgebung anhand der Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 3 und des Artikels 3 der Ersten Richtlinie des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 23. Juli 1962 (ABl. vom 6. 8. 1962, S. 2005) über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten (zuletzt geändert durch die Richtlinie 78/175/EWG des Rates vom 20. Februar 1978, Abl. L 54, S. 18) zu prüfen, wenn sich ein Kläger vor ihm auf diese Bestimmungen beruft?

2. Wenn ja: Lassen die genannten Bestimmungen eine Auslegung zu, wonach die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats befugt sind, ein System von Genehmigungen für die in

Anhang II der Richtlinie genannte Art von grenzüberschreitendem gewerblichen Güterkraftverkehr für die in diesem Mitgliedstaat selbst ansässigen Unternehmen beizubehalten, wenn ein derartiges System die Beschränkung der von diesen Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verwendenden Nutzlast zum Ziel hat, mögen diese Unternehmen auch den insoweit in der nationalen Gesetzgebung für die Zulassung zum inländischen und grenzüberschreitenden Verkehr aufgestellten Anforderungen hinsichtlich der Kreditwürdigkeit und fachlichen Eignung genügen und nach dem für den inländischen Verkehr geltenden nationalen Genehmigungssystem im Besitz einer Genehmigung für eine ausreichende Nutzlast sein?

3. Führt bei Bejahung der unter 2 gestellten Frage die richtige Auslegung des in Artikel 7 EWG-Vertrag niedergelegten Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dazu, daß die Beibehaltung eines gesetzlichen Genehmigungssystems ausgeschlossen wird, das in einem Mitgliedstaat ansässige Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der zu verwendenden Nutzlast im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterwirft, wenn in anderen Mitgliedstaaten ansässige Verkehrsunternehmen aufgrund des Gemeinschaftsrechts von diesem Mitgliedstaat nicht derartigen Beschränkungen unterworfen werden (dürfen)?"

Das Vorabentscheidungsersuchen des niederländischen Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, ist am 7. April 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben am 18. Juni 1982 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied des Juristischen Dienstes Auke Haagsma, am 16. Juli 1982 die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch den stellvertretenden Generalsekretär des Außenministeriums C. H. A. Plug, und am 20. Juli 1982 die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Martin Seidel und Regierungsdirektor Ernst Röder, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Die Firma Smit, die Regierung des Königreichs der Niederlande und die Kommission sind jedoch aufgefordert worden, noch vor Beginn der mündlichen Verhandlung jeweils eine Frage zu beantworten; dies ist innerhalb der gesetzten Frist geschehen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

1. Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* trägt im wesentlichen folgendes vor:

Zur ersten Frage

Die nationalen Vorschriften zur Anwendung der ersten Richtlinie stimmten mit dieser vollkommen überein.

Was speziell die Artikel 1 Absatz 3 und 3 dieser Richtlinie angehe, sei vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelten Kriterien festzustellen, daß ein Rechtsunterworfener sich vor Gericht auf sie berufen könne.

Zur zweiten Frage

Die niederländische Genehmigungsregelung für internationale Transporte ziele nicht auf eine Beschränkung der den Unternehmen zur Verfügung stehenden Nutzlast ab, sondern auf die Verwirklichung und Erhaltung guter Marktbedingungen und einer rentablen Betriebsführung; dies könne unter bestimmten Umständen zu einer Beschränkung der Nutzlast führen.

Artikel 3 der Richtlinie vom 23. Juli 1962 wolle die nationalen Genehmigungsregelungen beibehalten, soweit diese auf die eigenen Staatsangehörigen Anwendung fänden. Die darin verwendete Formulierung „Bedingungen, von denen die Mitgliedstaaten bei ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu den ... Tätigkeiten abhängig machen", müsse weit ausgelegt werden; sie erfasse auch Genehmigungsregelungen, aus denen sich eine Beschränkung der Nutzlast ergeben könne. Artikel 3 sei nicht auf Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf (fachliche Eignung, Kreditwürdigkeit, Zuverlässigkeit) beschränkt; in anderen Rechtsakten, wie dem Vorschlag der Kommission vom 15. Juni 1967 für eine Verordnung des Rates betreffend den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers und die Kapazitätsregelung (ABl. L 254, S. 3), würden der Zugang zum Beruf und die Kapazitätsüberwachung gesondert behandelt.

Die von der Richtlinie geforderte Liberalisierung könne nur Genehmigungsregelungen betreffen, die den Zugang ausländischer Unternehmer zum Hoheitsgebiet eines (anderen) Mitgliedstaats zur Durchführung von Beförderungen der in den Anhängen I oder II aufgeführten Art aus und nach diesem Hoheitsgebiet oder im Durchgang durch dieses zum Gegenstand hätten. Wie der Wortlaut des Artikels 1 der Richtlinie zeige, komme es nicht darauf an, ob dieser ausländische Unternehmer diese Beförderungen aus oder nach dem Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen sei, oder vielmehr aus oder nach einem dritten Staat durchführe.

Die Auffassung, daß Artikel 3 der Richtlinie die nationalen Vorschriften über die Zulassung der eigenen Staatsangehörigen zu internationalen Transporten unberührt lasse, werde durch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission bestätigt.

Bei der Anpassung der niederländischen Rechtsvorschriften an die Richtlinie und deren späteren Änderungen sei die niederländische Regierung, ohne daß die Kommission hiergegen Einspruch erhoben habe, stets von dieser Auffassung ausgegangen, die wohl auch von den anderen Mitgliedstaaten geteilt werde.

Auch die erste Begründungserwägung der Richtlinie, wonach „eine gemeinsame Verkehrspolitik ... unter anderem gemeinsame Regeln für den internationalen Güterkraftverkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten voraus[setzt]", besage nicht, daß dieser Grundsatz ebenfalls auf nationale Genehmigungsregelungen betreffend die Zulassung der eigenen Staatsangehörigen zu internationalen Transporten anwendbar sei. Eine solche Gemeinschaftsregelung sei trotz des Vorschlags der Kommission immer noch nicht ergangen, obwohl Artikel 75 Absatz 1 die Aufstellung gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr vorsehe; man müsse sich fragen, ob nach Ablauf der Übergangszeit die heutige Situation, in der die Transporte, die in der Richtlinie von 1962 nicht aufgeführt seien, vielfach noch einer Kontingentierung unterworfen seien, noch mit dem Vertrag vereinbar sei.

Die zweite Frage könne bejaht werden.

Zur dritten Frage

Die Richtlinie lasse die nationalen Genehmigungsregelungen unberührt, soweit diese sich auf die eigenen Staatsangehörigen bezögen; beim gegenwärtigen Stand der Gemeinschaftsrechtsetzung auf dem Gebiet des Verkehrs könne ein Mitgliedstaat seine Staatsangehörigen daher gewissen Beschränkungen unterwerfen, die auf Transportunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht anwendbar seien.

Insoweit könne nicht von einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag die Rede sein: Die Anwendung der nationalen Genehmigungsregelungen führe zu keiner Ungleichbehandlung von Einwohnern aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wie sie durch Artikel 7 verboten sei. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verstoße eine Regelung, die nicht nach Maßgabe der Staatsangehörigkeit der Wirtschaftsteilnehmer, sondern nach dem Ort ihrer Niederlassung Anwendung finde, nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 7. Nur eine Ungleichbehandlung der Unternehmen, die ihre Niederlassung nicht in dem betreffenden Mitgliedstaat hätten, stelle einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot dar; davon sei im vorliegenden Fall jedoch nicht die Rede.

2. Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* trägt im wesentlichen folgendes vor:

Zur ersten Frage

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse diese Frage bejaht werden.

Zur zweiten Frage

Diese Frage sei so zu verstehen, daß es darum gehe, ob es mit den Bestimmungen der Richtlinie zu vereinbaren sei, wenn ein Mitgliedstaat für die in Anlage II der Richtlinie genannten Beförderungen eine Nutzlastbeschränkung vorschreibe, insbesondere wenn diese niedriger sei als in dem betreffenden Mitgliedstaat selbst.

Diese Frage sei mit gewissen Einschränkungen zu bejahen.

Eine bloße Beschränkung der für internationale Beförderungen zulässigen Nutzlast stelle keine „mengenmäßige Beschränkung" im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie dar: die Nutzlast sei auf ein einzelnes Fahrzeug bezogen, und die Beschränkung wirke sich nur auf die Verteilung anfallender Ladungsmengen auf die einzelnen Fahrzeuge aus. Die Nutzlastbeschränkung als solche hindere nicht daran, dem betreffenden Verkehrsunternehmer Transportgenehmigungen in beliebiger Zahl für beliebig viele Fahrzeuge zu erteilen.

Beschränkungen der zulässigen Nutzlast, die im Einklang mit den Vorschriften des Mitgliedstaats stünden, in dem die Beförderung durchgeführt werden solle, verstießen auch nicht gegen andere Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere nicht gegen die über den Dienstleistungsverkehr.

Nutzlastbeschränkungen bestünden in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die Höchstgrenzen, die von Staat zu Staat ganz unterschiedlich festgesetzt seien, seien bisher nicht harmonisiert worden; vielmehr gölten die einschlägigen nationalen Vorschriften fort. Die Richtlinie 65/269/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1965, S. 1469) betreffe nur das Genehmigungsverfahren, ohne die materiellen nationalen Regeln zu berühren. Die im Anhang

dieser Richtlinie enthaltenen Genehmigungsmuster sähen ausdrücklich „etwaige Einschränkungen" vor, bei denen es sich u. a. um Nutzlastbeschränkungen handeln könne; der Verkehrsunternehmer sei verpflichtet, im Hoheitsgebiet eines jeden Mitgliedstaats die dort geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet des Beförderungswesens und des Straßenverkehrs, zu beachten.

Die Mitgliedstaaten seien nicht kraft Gemeinschaftsrecht verpflichtet, in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Fahrzeuge zum Verkehr in ihrem Hoheitsgebiet mit der im Herkunftsland geltenden Nutzlastbeschränkung zuzulassen, wenn diese höher sei als im Gastland. Gründe des öffentlichen Wohls rechtfertigen die Beibehaltung der nationalen Nutzlastbeschränkungen. Die unterschiedlichen nationalen Höchstgrenzen für die Nutzlast der Fahrzeuge ergäben sich aus den erheblichen topographischen und konstruktionstechnischen Unterschieden in der Beschaffenheit der Straßennetze der einzelnen Mitgliedstaaten; derartige nationale Beschränkungen wären gemeinschaftsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn sie, wie es in der Rechtsprechung des Gerichtshofes heiße, vernünftigerweise nicht mit den Bedürfnissen der Sicherheit des Straßenverkehrs in Verbindung gebracht werden könnten.

Welche Nutzlast der die Genehmigung erteilende Mitgliedstaat festsetze, hänge vom Geltungsbereich der Genehmigung ab. In der Genehmigung sei, wie sich aus den Mustern im Anhang der Richtlinie 65/269/EWG ergäbe, der geographische Geltungsbereich festgelegt; bei der Erteilung der Genehmigung müsse den normativen Anforderungen aller betroffenen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, bei Abweichungen zwischen den verschiedenen nationalen Vorschriften sei folglich die strengste Vorschrift anzuwenden; für die Nutzlast bedeute dies, daß in der Genehmigung die Höchstgrenze desjenigen von der Genehmigung betroffenen Mitgliedstaats eingetragen werden müsse, der die niedrigste Höchstgrenze habe.

Eine Nutzlastbeschränkung für internationale Beförderungen sei deshalb mit der Ersten Richtlinie zu vereinbaren, soweit sie den Beschränkungen der Mitgliedstaaten entspreche, in denen die Beförderung durchzuführen sei.

Es seien Fälle denkbar, in denen eine solche Beschränkung ausschließlich den Zweck verfolge, den Zugang des einzelnen Unternehmers zum Transportmarkt einzuschränken; die deutsche Rechtsordnung lasse dies nicht zu.

Zur dritten Frage

Genehmigungen, die gemäß den Bestimmungen der Ersten Richtlinie sowie der Richtlinie 65/269/EWG erteilt worden seien, verstießen nicht gegen Artikel 7 EWG-Vertrag.

Es würde den Richtlinien nicht entsprechen, wenn die Mitgliedstaaten bei der Genehmigung von internationalen Beförderungen für ein und dieselbe Strecke unterschiedliche Nutzlastbeschränkungen anordneten: Für eine internationale Beförderung zwischen mehreren Mitgliedstaaten müsse die Genehmigung den Nutzlastbeschränkungen der betreffenden Staaten Rechnung tragen, im Ergebnis also die niedrigste der jeweils möglichen Höchstgrenzen enthalten. Welcher Mitgliedstaat die Genehmigung ausstelle, sei bei richtiger Anwendung der Richtlinie ohne jede Bedeutung.

Die Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers spiele dabei keine Rolle: Gemäß Artikel 1 der Richtlinie 65/269/EWG sei für die Erteilung der Genehmigung der Mitgliedstaat zuständig, in dem das Fahrzeug zugelassen sei, das die Beförderung durchführen solle.

Was die Zulässigkeit der unterschiedlichen nationalen Nutzlastbeschränkungen im Hinblick auf Artikel 7 EWG-Vertrag angehe, sei darauf hinzuweisen, daß diese ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers oder des Fahrzeugführers gölten.

Wie die dritte Frage auch gemeint sein möge, die Bundesregierung sehe jedenfalls keinen Verstoß gegen Artikel 7 EWG-Vertrag, wenn die Genehmigung nach den Vorschriften der beiden einschlägigen Richtlinien erteilt werde.

3. Die *Kommission* trägt zur ersten Vorlagefrage des niederländischen Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, vor, die etwaige unmittelbare Wirkung der Ersten Richtlinie oder ihrer Bestimmungen könne nur zur Folge haben, daß die Mitgliedstaaten sich nach Ablauf der für die Durchführung der Richtlinie gesetzten Frist gegenüber den Rechtsunterworfenen nicht mehr auf hiermit unvereinbare nationale Bestimmungen berufen könnten. Vor der Prüfung, ob die Artikel 1 Absatz 3 und 3 der Richtlinie unmittelbar anwendbar seien, müsse daher untersucht werden, ob die niederländischen Vorschriften über die Festsetzung der zulässigen Nutzlast bei internationalen Transporten mit der Richtlinie vereinbar seien.

Zur zweiten Frage

Die Auslegung der Artikel 1 Absatz 3 und 3 hänge ganz allgemein von der Auffassung ab, die man zu verschiedenen Aspekten der Richtlinie vertrete.

a) Die Richtlinie könne so verstanden werden, daß sie nur für die Erteilung von Genehmigungen an Unternehmen gelte, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der die Genehmigung erteile, ansässig seien; in diesem Falle würde sie die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten zur Erteilung von Genehmigungen an ihre eigenen Staatsangehörigen unberührt lassen. Die Frage, ob die niederländische Regelung, die für ihre eigenen Staatsangehörigen eine Beschränkung der Nutzlast im innergemeinschaftlichen Verkehr vorsehe, gegen die Erste Richtlinie verstoße, würde sich nicht stellen; die zweite Frage müßte bejaht werden.

Für diese These spreche das Ziel der Richtlinie, „Hindernisse auf dem Gebiet des Verkehrs" zu beseitigen; derartige Hindernisse hätten im Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie bestanden und bestünden weiterhin für die Beförderungsarten, die nicht in den Anhängen der Richtlinie aufgeführt seien, hauptsächlich in Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen für den internationalen Verkehr in anderen Mitgliedstaaten als demjenigen, in dem das betreffende Unternehmen ansässig sei.

Man könne jedoch ebenso die Auffassung vertreten, daß die Richtlinie auch die Beseitigung von Hindernissen anstrebe, die ein Mitgliedstaat für seine eigenen Staatsangehörigen im Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen errichte. Diese Auffassung finde eine Stütze in der ersten Begründungserwägung der Richtlinie, wonach „eine gemeinsame Verkehrspolitik ... unter anderem gemeinsame Regeln" voraussetze; um tatsächlich gemeinsame Regeln darzustellen, müßten diese Regeln unterschiedslos für alle Rechtsunterworfenen gelten, unabhängig von dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörige sie seien.

b) Die Richtlinie könne weiter so verstanden werden, als betreffe sie alle von den Mitgliedstaaten sowohl ihren eigenen Staatsangehörigen als auch denjenigen anderer Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen für den internationalen Verkehr.

In diesem Fall würden die von einem Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen erteilten Genehmigungen grundsätzlich auch von der Richtlinie erfaßt.

Was insbesondere Artikel 3 angehe, sei festzustellen, daß er seinem Wortlaut zufolge keine Ausnahme von anderen Artikeln der Richtlinie enthalte, sondern deren Anwendungsbereich klarstellen solle; diese Feststellung werde durch seine Entstehungsgeschichte bestätigt.

Es stelle sich die Frage, ob Artikel 3 der Richtlinie den „Zugang zu den ... Tätigkeiten" im eigentlichen Sinne, also ausschließlich im Hinblick auf qualitative Anforderungen, betreffe oder ob er umfassender zu verstehen sei, so daß er sich auch auf Voraussetzungen erstrecke, die an das Kriterium des Bedarfs geknüpft seien. Selbst wenn eine Kapazitätsbeschränkung wie die in der niederländischen Regelung vorgesehene nicht von Artikel 3 erfaßt werde, falle sie jedenfalls deswegen noch nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie: Artikel 3 wolle den Anwendungsbereich der Richtlinie nur in negativer Hinsicht abgrenzen; eine positive Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie müsse mit Hilfe ihrer anderen Bestimmungen, insbesondere des Artikels 1 Absatz 3, erfolgen.

Nach dieser Bestimmung dürften insbesondere Umzüge keiner Kontingentierung unterworfen werden; sie könnten jedoch einer Genehmigungsregelung unterworfen werden, soweit dies nicht zu einer mengenmäßigen Beschränkung führe. Artikel 1 Absatz 3 schließe nicht alle mengenmäßigen Beschränkungen aus, sondern nur diejenigen, die sich aus den in ihm genannten Genehmigungsregelungen ergäben. Es müsse also geprüft werden, ob eine Genehmigung für internationale Beförderungen, wie die im Ausgangsverfahren streitige, eine „Genehmigung" im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie sei.

— Dagegen lasse sich der Umstand anführen, daß die fragliche Genehmigung den Zugang zum Beruf des internationalen Güterkraftverkehrsunternehmers betreffe, daß die Zugangsvoraussetzungen zu dem Beruf sowohl qualitative Kriterien als auch Bedarfskriterien umfassen könnten und daß die Genehmigung daher aufgrund von Artikel 3 nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfaßt werde. Im gleichen Sinne lasse sich argumentieren, daß die Genehmigung, soweit sie auf das Bedarfskriterium abstelle, keine Genehmigung betreffend den Zugang zum Beruf darstelle, sondern vielmehr eine Genehmigung im Zusammenhang mit der Ausübung dieses Berufes und mit den auf einem bestimmten Markt ausgeübten Tätigkeiten; auch wenn solche Genehmigungen nicht von der Ausnahmebestimmung des Artikels 3 erfaßt würden, fielen sie trotzdem nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Beide Argumentationsmuster hätten ein gemeinsames Merkmal: Sie gingen von dem Grundsatz aus, daß Artikel 1 Absatz 3 ausschließlich die speziellen Genehmigungen zur Durchführung einer oder mehrerer genau bestimmter Fahrten betreffe; nach beiden Modellen fielen allgemeinere Genehmigungsregelungen unabhängig davon, ob sie von Artikel 3 erfaßt würden, nicht unter die Richtlinie.

— Die Argumente zugunsten der Bejahung der Frage beruhten auf der These, daß Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie alle Genehmigungsregelungen erfasse, die sich nicht als den Zugang zum Beruf im engeren Sinne (also nur die Aufstellung qualitativer Anforderungen) betreffend qualifizieren ließen; nach dieser Theorie falle die Genehmigung, soweit sie auf Kriterien des Bedarfs abstelle, unter Artikel 1 Absatz 3.

Die Antwort auf die zweite Frage des Raad van State müsse angeben, ob die erste Richtlinie ausschließlich Genehmigungen betreffe, die ein Mitgliedstaat Unternehmern aus anderen Mitgliedstaaten erteile, oder auch die seinen eigenen Staatsangehörigen erteilten Genehmigungen, und ob Artikel 1 Absatz 3 im zweiten Falle lediglich die spezifischen Genehmigungen oder auch allgemeinere Genehmigungen erfasse.

Zur ersten Frage

Sofern der Gerichtshof zu der Auffassung gelange, daß die derzeit geltenden niederländischen Vorschriften nicht mit der Ersten Richtlinie übereinstimmten, müsse klargestellt werden, ob die Rechtsunterworfenen sich vor dem niederländischen Raad van State auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen könnten.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die Rechtsunterworfenen sich in diesem Falle auf die Artikel 1 Absatz 3 und 3 der Ersten Richtlinie berufen könnten, um feststellen zu lassen, ob die nationalen Durchführungsvorschriften mit diesen Bestimmungen vereinbar seien.

Zur dritten Frage

Da nicht auszuschließen sei, daß die zweite Frage bejaht werde, müsse geprüft werden, ob Artikel 7 es untersage, in einem bestimmten Mitgliedstaat ansässige Verkehrsunternehmen Beschränkungen zu unterwerfen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Verkehrsunternehmen nicht auferlegt würden. Bei dieser Formulierung könne diese Frage nur verneint werden. Artikel 7 beziehe sich keineswegs auf eine an den Ort der Niederlassung anknüpfende Ungleichbehandlung, sondern auf eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Gleichwohl müsse je nach den auf die zweite Frage möglichen Antworten unterschieden werden. Falls der Gerichtshof entscheiden sollte, daß die Erste Richtlinie sich nicht nur auf Genehmigungen beziehe, die ein Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unternehmern erteile, könne man eine Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltend machen; in diesem Fall sei jedoch Artikel 7 nicht anwendbar. Wenn dagegen entschieden würde, daß die Erste Richtlinie unterschiedslos auf Genehmigungen anwendbar sei, die ein Mitgliedstaat Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten wie auch seinen eigenen Staatsangehörigen erteile, könne man eine Ungleichbehandlung nur dann geltend machen, wenn sich der Gerichtshof der Auffassung anschließe, daß die streitige Genehmigungsregelung und die damit verbundene Kapazitätsbeschränkung nicht von der Richtlinie und damit von Artikel 1 Absatz 3 erfaßt seien; in diesem Fall müsse festgestellt werden, daß die Befugnis zur Festlegung der Bedingungen für die Erteilung der Genehmigungen noch den Mitgliedstaaten zustehe, da noch keine Harmonisierung stattgefunden habe. Jeder Mitgliedstaat bestimme daher selbst die Bedingungen, unter denen die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Verkehrsunternehmen Genehmigungen für die Ausführung der fraglichen Tätigkeiten erhalten könnten; auch in diesem Falle liege daher keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern aus Gründen des Ortes der Niederlassung vor.

Auf die dritte Frage sei daher zu antworten, daß eine Genehmigungsregelung, die in einem Mitgliedstaat ansässige Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der Nutzlast unterwerfe, denen in anderen Mitgliedstaaten ansässige Verkehrsunternehmen nicht unter-

worfen würden, keine nach Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung darstelle.

Zur Richtlinie 74/561/EWG

Für den Fall, daß der Gerichtshof die zweite Frage dahin gehend beantworten sollte, daß Genehmigungsregelungen wie die im Verfahren zur Hauptsache streitige nicht in den Anwendungsbereich der Ersten Richtlinie fallen, müsse noch geprüft werden, ob solche Regelungen nicht gegen andere gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen, und zwar insbesondere der Richtlinie 74/561/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 308, S. 18), verstießen. Diese Richtlinie stelle ausschließlich qualitative Voraussetzungen (Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung als Transportunternehmer) auf; es müsse daher geklärt werden, ob sie insoweit abschließend sei und der Aufstellung weiterer Voraussetzungen, unter anderem solcher, die auf das Merkmal des Bedarfs abstellten, entgegenstehe oder ob sie lediglich drei Voraussetzungen harmonisiere, ohne den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu nehmen, noch andere Voraussetzungen aufzustellen. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, daß die Richtlinie darauf abziele, die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf abschließend zu harmonisieren; sie bezwecke die Harmonisierung der objektiven Qualitätskriterien. Bei den Kriterien, die auf Bedarfserwägungen abstellten, sei eine Harmonisierung sehr viel schwieriger, da sie völlig von der konkreten Situation auf einem bestimmten Markt abhängig seien. Das Schweigen der Richtlinie zu diesen Kriterien lasse nicht die Schlußfolgerung zu, daß sie nicht verwendet werden dürften, sondern vielmehr, daß sie von der Richtlinie nicht berührt und noch nicht harmonisiert seien.

Soweit die im Verfahren zur Hauptsache streitige Genehmigungsregelung dahin verstanden werde, daß sie die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf regele, sei die anhand eines an den Bedarf anknüpfenden Kriteriums durchgeführte Kapazitätsbeschränkung mit der Richtlinie 74/561/EWG nicht unvereinbar.

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma D. J. Smit Transport B.V., Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Herrn D. B. J. Siemensma, Sachverständiger für die Erteilung von Genehmigungen aufgrund der Wet Autovervoer Goederen, die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch Herrn Adriaan Bos, Hilfsrechtsberater im Außenministerium, unterstützt durch Herrn Wouter van Zijst aus der Abteilung Straßentransporte im niederländischen Verkehrsministerium als Sachverständigen, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn Alexandre Carnelutti, Sekretär für auswärtige Angelegenheiten im französischen Außenministerium, und die Kommission, vertreten durch Herrn Auke Haagsma, haben in der mündlichen Verhandlung vom 19. Oktober 1982 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Die *Firma D. J. Smit Transport B.V.* hat insbesondere geltend gemacht, sie sei berechtigt, mit ihrem gesamten Wagenpark nicht nur binnenländische, sondern auch grenzüberschreitende Transporte durchzuführen. Bei Umzügen handele es sich um eine sehr spezielle Art von Transporten. Sie habe von der ihr für Umzüge erteilten Genehmigung einen sehr einträglichen Gebrauch gemacht. Im Lichte der Richtlinie dürften in der Frage der Nutz-

last keine zu strengen Kriterien angewendet werden.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* hat darauf hingewiesen, daß die gemeinsame Verkehrspolitik sich noch in einem Anfangsstadium befinde und daß ein System bilateraler Kontingente schwerlich mit den für dieses Gebiet geltenden Grundsätzen des EWG-Vertrags zu vereinbaren sei. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe in ihrer schriftlichen Erklärung die Begriffe der Höchstnutzlast von Fahrzeugen und der einem Transportunternehmen gewährten Nutzlast verwechselt.

Die *Regierung der Französischen Republik* hat vorgetragen, die fraglichen Bestimmungen der Richtlinie hätten unmittelbare Wirkung. Beim gegenwärtigen Stand und mangels Harmonisierung verbiete es das Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat nicht, seine Staatsangehörigen ungünstigeren Bedingungen als denjenigen zu unterwerfen, die er auf dieselben Tätigkeiten anwende, wenn diese von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ausgeübt würden. Eine Genehmigungsregelung, die eine Nutzlastbeschränkung enthalte, falle unter Artikel 3 und nicht unter Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie. Eine solche Beschränkung stelle eine Bedingung für den Zugang zu den in der Richtlinie genannten Tätigkeiten im Sinne ihres Artikels 3 dar und sei, wenn sie im allgemeinen Interesse liege, eine den Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates rechtmäßig auferlegte Bedingung. Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie betreffe nur eine Regelung, die für außerhalb des Staates, der die Genehmigung erteile, ansässige Unternehmen gelte.

Die *Kommission* hat ihre Auffassung wiederholt, daß Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie weit ausgelegt werden müsse und daß eine Nutzlastbeschränkung der vorliegenden Art mit dieser Bestimmung nicht vereinbar sei.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. November 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der niederländische Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, hat mit Beschluß vom 6. April 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 7. April 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der innerstaatlichen Wirkung und der Auslegung der Artikel 1 Absatz 3 und 3 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) (ABl. 1962, S. 2005) sowie nach der Auslegung von Artikel 7 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Zusammenhang mit einer Klage eines, auf internationale Umzüge spezialisierten, niederländischen Transportunternehmens gegen einen Bescheid der „Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoede-

renvervoer" (Kommission für gewerbliche grenzüberschreitende Gütertransporte) der „Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie" (Stiftung niederländische Organisation für internationale Straßentransporte), durch die ein Antrag auf Erhöhung seiner im internationalen Verkehr einzusetzenden Transportkapazität abgelehnt wurde.

3 Aus den Akten ergibt sich, daß die Klägerin aufgrund früherer Bescheide der Beklagten über eine genehmigte Kapazität von 50,1 t für innerstaatliche Transporte und im Rahmen dieser Gesamtkapazität über eine genehmigte Kapazität von 18 t für grenzüberschreitende Transporte verfügt. Die Klägerin beantragte eine Erhöhung der letztgenannten Kapazität auf 36,29 t — entsprechend ihrer tatsächlichen Transportkapazität im Zeitpunkt der Antragstellung —, um ihren gesamten Kraftfahrzeugpark für internationale Transporte einsetzen zu können.

4 Dieser Antrag wurde von der Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer aufgrund der für den Güterkraftverkehr geltenden nationalen Rechtsvorschriften, nämlich der Wet Autovervoer Goederen (Gesetz über den Güterkraftverkehr) vom 4. August 1951 und des Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen (Durchführungsverordnung über den Güterkraftverkehr) vom 16. Januar 1954 abgelehnt. Die Ablehnung war damit begründet, daß das allgemeine Interesse des Beförderungswesens einer Erweiterung der genehmigten Kapazität entgegenstehe; wie eine Untersuchung ergeben habe, sei die Erweiterung nicht durch einen bestehenden Transportbedarf bedingt, denn die Firma Smit nutze bereits die ihr eingeräumte Transportkapazität nur unvollständig aus.

5 Vor dem Raad van State berief sich die Klägerin auf die Richtlinie vom 23. Juli 1962, nach der bestimmte Transporte, darunter die Beförderung von Umzugsgut durch hierauf spezialisierte Unternehmen, keiner Kontingentierung mehr unterworfen werden dürfen. Sie machte geltend, die niederländischen Vorschriften verstießen dadurch, daß sie eine Beschränkung der Transportkapazität im innergemeinschaftlichen Verkehr zuließen, gegen diese Richtlinie, und ihre Anwendung führe zu einem Wettbewerbsnachteil für die niederländischen Unternehmen gegenüber den Umzugsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten.

6 Die Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer verwies demgegenüber auf Artikel 3 dieser Richtlinie, wonach diese nicht die Bedingungen ändert, von denen die Mitgliedstaaten bei ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu den in der Richtlinie genannten Tätigkeiten abhängig machen.

7 Da es nach Ansicht des Raad van State um die Auslegung von Gemeinschaftsrecht geht, hat er die nachfolgend wiedergegebenen drei Fragen vorgelegt.

Zur ersten Frage

8 Die erste Frage des Raad van State lautet folgendermaßen:

„Gehört es zur Aufgabe eines nationalen Gerichts, die nationale Gesetzgebung anhand der Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 3 und des Artikels 3 der Ersten Richtlinie des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 23. Juli 1962 (ABl. vom 6. 8. 1962, S. 2005) über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten (zuletzt geändert durch die Richtlinie 78/175/EWG des Rates vom 20. Februar 1978, ABl. 54, S. 18) zu prüfen, wenn sich ein Kläger vor ihm auf diese Bestimmungen beruft?"

9 Zur Beantwortung dieser Frage genügt es, auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Anwendung der Richtlinien durch die Gerichte, wie sie zuletzt im Urteil vom 19. Januar 1982 (Becker, Rechtssache 8/81, Slg. S 53) wiedergegeben worden ist, zu verweisen.

10 Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, daß sich die einzelnen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor Gericht berufen können, wenn der betroffene Mitgliedstaat die Richtlinie im Rahmen seiner nationalen Gesetzgebung nicht ordnungsgemäß durchgeführt hat.

11 Die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend gemachten Vorschriften erfüllen diese Kriterien. So stellt Artikel 1 Absatz 3 ein unbedingtes und klares Verbot auf, indem er jegliche Kontingentierung oder mengenmäßige

Beschränkung der in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Beförderungen verbietet. Artikel 3 behält den Mitgliedstaaten bestimmte Befugnisse im Zusammenhang mit den Zulassungsbedingungen vor, die für die ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Transportunternehmen gelten. Ihrer Natur nach ist diese Vorschrift, soweit sie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet beschränkt, ebenfalls richterlicher Anwendung fähig, falls sich herausstellt, daß die nationalen Behörden die durch die Richtlinie festgesetzten Grenzen ihrer Befugnisse überschritten haben.

12 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß es zur Aufgabe eines nationalen Gerichts gehört, die nationale Gesetzgebung anhand der Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 3 und des Artikels 3 der Ersten Richtlinie des Rates über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr zu prüfen, wenn sich eine Partei vor ihm auf diese Bestimmungen beruft.

Zur zweiten Frage

13 Die zweite Frage des Raad van State hat folgenden Wortlaut:

„Wenn ja: Lassen die genannten Bestimmungen eine Auslegung zu, wonach die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats befugt sind, ein System von Genehmigungen für die in Anhang II der Richtlinie genannte Art von grenzüberschreitendem gewerblichem Güterkraftverkehr für die in diesem Mitgliedstaat selbst ansässigen Unternehmen beizubehalten, wenn ein derartiges System die Beschränkung der von diesen Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verwendenden Nutzlast zum Ziel hat, mögen diese Unternehmen auch den insoweit in der nationalen Gesetzgebung für die Zulassung zum inländischen und grenzüberschreitenden Verkehr aufgestellten Anforderungen hinsichtlich der Kreditwürdigkeit und fachlichen Eignung genügen und nach dem für den inländischen Verkehr geltenden nationalen Genehmigungssystem im Besitz einer Genehmigung für eine ausreichende Nutzlast sein?“

14 Die Antwort auf diese Frage ist dem Zweck und dem System der Richtlinie vom 23. Juli 1962 zu entnehmen.

15 Gemäß Artikel 1 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die in Anhang I und II der Richtlinie aufgeführten Beförderungen im internationa-

len gewerblichen Güterkraftverkehr mit anderen Mitgliedstaaten spätestens bis Ende des Jahres 1962 zu liberalisieren. Absatz 3 dieses Artikels bestimmt: „Die in Anhang II aufgeführten Beförderungen dürfen keiner Kontingentierung mehr unterworfen werden. Sie können jedoch weiter genehmigungspflichtig bleiben, soweit dies nicht zu einer mengenmäßigen Beschränkung führt; dabei hat jeder Mitgliedstaat darauf zu achten, daß über den Genehmigungsantrag innerhalb von fünf Tagen nach Eingang entschieden wird."

16 Artikel 3 lautet: „Diese Richtlinie ändert nicht die Bedingungen, von denen die Mitgliedstaaten bei ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu den in dieser Richtlinie genannten Tätigkeiten abhängig machen." Wie die Kommission im Verfahren mit Recht geltend gemacht hat, ist diese Vorschrift dahin zu verstehen, daß sie sich auf den Zugang der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Unternehmen zu den in der Richtlinie genannten Tätigkeiten durch den jeweiligen Mitgliedstaat, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der beteiligten Personen, bezieht.

17 Die Kommission teilt die Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens und meint, alle Transportunternehmen der Gemeinschaft könnten sich unterschiedslos auf die Abschaffung sämtlicher Kontingentierungen durch Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie berufen; folglich seien mit den in Artikel 3 der Richtlinie genannten „Bedingungen" nur Bedingungen qualitativer Art, nicht aber solche quantitativer Art gemeint, wie sie in den niederländischen Rechtsvorschriften enthalten seien.

18 Nach Ansicht der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Königreichs der Niederlande ist der Begriff „Bedingungen" in Artikel 3 dagegen allgemein zu verstehen; er umfasse somit auch Bedingungen, die sich auf die Beschränkung der Transportkapazität bezögen und sich nicht nur in niederländischen Rechtsvorschriften, sondern auch in Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten fänden.

19 Angesichts dieser gegensätzlichen Auffassungen ist zunächst einmal festzustellen, daß die Richtlinie vom 23. Juli 1962 eine erste Maßnahme zur Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr darstellt und, wie sich aus ihrer zweiten Begründungserwägung ergibt, im Rahmen einer „schrittweisen Ausweitung" des internationalen Güterkraftverkehrs unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Entwicklung von Handel und Verkehr innerhalb der Gemeinschaft zu sehen ist.

20 Daraus folgt, wie die Anhänge I und II der Richtlinie bestätigen, daß diese auf die Liberalisierung einiger Kategorien des Kraftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft abzielt, ohne jedoch bereits einheitliche Bedingungen für den Zugang zu diesen Tätigkeiten aufzustellen.

21 Wenn also Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie bestimmt, daß die in Anhang II aufgeführten Beförderungen keiner Kontingentierung mehr unterworfen werden dürfen, jedoch weiter genehmigungspflichtig bleiben können, soweit dies nicht zu einer mengenmäßigen Beschränkung führt, so können sich die Begriffe „Kontingentierung" und „mengenmäßige Beschränkung" nur auf Maßnahmen beziehen, die ein Mitgliedstaat in bezug auf Beförderungen anwendet, die von Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden.

22 Die weitere Bestimmung in Artikel 1 Absatz 3, daß jeder Mitgliedstaat darauf zu achten hat, daß über den Genehmigungsantrag innerhalb von fünf Tagen entschieden wird, ist im Rahmen der vorliegenden Richtlinie im übrigen nur verständlich, wenn man davon ausgeht, daß der Genehmigungsantrag aus einem anderen Mitgliedstaat stammt.

23 Diese Auslegung steht im Einklang mit Artikel 3 der Richtlinie, der den Mitgliedstaaten die Befugnis läßt, die Bedingungen für den Zugang der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen zu den in der Richtlinie genannten Tätigkeiten festzulegen, und damit, mangels anderer einschlägiger gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen, einem Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, diesen Unternehmen Bedingungen hinsichtlich der Beschränkung ihrer Transportkapazität zu stellen.

24 Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts verstoßen daher Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates, die die Kapazität bei den unter Anhang II der Richtlinie fallenden internationalen Beförderungen im Interesse der Erhaltung eines Gleichgewichts zwischen Transportbedarf und vorhandener Kapazität beschränken sollen, nicht gegen die Richtlinie.

25 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, daß die genannten Bestimmungen dahin auszulegen sind, daß die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats befugt sind, ein System von Genehmigungen für die in Anhang II der Richtlinie genannte Art von grenzüberschreitendem gewerblichen Güter-

kraftverkehr für die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen beizubehalten, wenn ein derartiges System die Beschränkung der von diesen Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verwendenden Nutzlast zum Ziel hat, und zwar auch dann, wenn diese Unternehmen alle übrigen in den nationalen Rechtsvorschriften für die Zulassung zum inländischen und grenzüberschreitenden Verkehr aufgestellten Anforderungen erfüllen.

Zur dritten Frage

26 Die dritte Frage des Raad van State lautet:

„Führt bei Bejahung der unter 2 gestellten Frage die richtige Auslegung des in Artikel 7 EWG-Vertrag niedergelegten Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dazu, daß die Beibehaltung eines gesetzlichen Genehmigungssystems ausgeschlossen wird, das in einem Mitgliedstaat ansässige Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der zu verwendenden Nutzlast im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterwirft, wenn in anderen Mitgliedstaaten ansässige Verkehrsunternehmen aufgrund des Gemeinschaftsrechts von diesem Mitgliedstaat nicht derartigen Beschränkungen unterworfen werden (dürfen)?"

27 Wie sich aus der Antwort auf die zweite Frage ergibt, geht die Richtlinie des Rates mangels einer gemeinsamen Politik für diesen Bereich von einer Aufteilung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten in dem Sinne aus, daß jeder Staat für die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen die Bedingungen für die Zulassung zu den in der Richtlinie genannten Transporttätigkeiten festlegen kann, um — soweit erforderlich — ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in diesem Bereich aufrechtzuerhalten. Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften kann nicht deswegen als gegen den EWG-Vertrag verstoßende Diskriminierung angesehen werden, weil andere Mitgliedstaaten möglicherweise den in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Transportunternehmen geringere Beschränkungen auferlegen. Artikel 7 EWG-Vertrag will nämlich Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit beseitigen, die sich aus Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken eines einzelnen Mitgliedstaats ergeben, nicht aber eine Ungleichbehandlung, die für die Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten mangels einer gemeinsamen Verkehrspolitik aus den Unterschieden in den nationalen Rechtsvorschriften folgt.

28 Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, daß es keine nach Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung darstellt, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der Richtlinie vom 23. Juli 1962 die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der zu verwendenden Nutzlast im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterwirft, obgleich er gemäß Artikel 1 Absatz 3 dieser Richtlinie verpflichtet ist, Beförderungen aus anderen Mitgliedstaaten in seinem Hoheitsgebiet ohne jegliche Beschränkung zuzulassen, und zwar auch dann, wenn diese Staaten für die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen in bezug auf die Transportkapazität günstigere Zulassungsbedingungen vorsehen.

Kosten

29 Die Auslagen der Regierungen des Königreichs der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom niederländischen Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, mit Beschluß vom 6. April 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Es gehört zur Aufgabe eines nationalen Gerichts, die nationale Gesetzgebung anhand der Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 3 und des Artikels 3 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Güterkraftverkehr zu prüfen, wenn sich eine Partei vor ihm auf diese Bestimmungen beruft.**

2. Die genannten Bestimmungen sind dahin auszulegen, daß die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats befugt sind, ein System von Genehmigungen für die in Anhang II der Richtlinie genannte Art von grenzüberschreitendem gewerblichen Güterkraftverkehr für die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen beizubehalten, wenn ein derartiges System die Beschränkung der von diesen Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zu verwendenden Nutzlast zum Ziel hat, und zwar auch dann, wenn diese Unternehmen alle übrigen in den nationalen Rechtsvorschriften für die Zulassung zum inländischen und grenzüberschreitenden Verkehr aufgestellten Anforderungen erfüllen.

3. Es stellt keine nach Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung dar, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der Richtlinie vom 23. Juli 1962 die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Verkehrsunternehmen mengenmäßigen Beschränkungen der zu verwendenden Nutzlast im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterwirft, obgleich er gemäß Artikel 1 Absatz 3 dieser Richtlinie verpflichtet ist, Beförderungen aus anderen Mitgliedstaaten in seinem Hoheitsgebiet ohne jegliche Beschränkung zuzulassen, und zwar auch dann, wenn diese Staaten für die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen in bezug auf die Transportkapazität günstigere Zulassungsbedingungen vorsehen.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Januar 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars