

**Rechtssache C-274/20**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

19. Juni 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Giudice di pace di Massa (Friedensgericht Massa, Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

16. Juni 2020

**Kläger:**

GN

WX

**Beklagte:**

Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di  
Massa Carrara (Präfektur – Regierungsaußenstelle Massa Carrara,  
Italien)

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage auf Nichtigerklärung der Geldbuße, die gegen einen Unionsbürger, der seit mehr als sechzig Tagen in Italien wohnhaft ist, wegen des Fahrens mit einem in einem anderen europäischen Staat zugelassenen Fahrzeug verhängt wurde.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlageentscheidung**

Das Verbot, wonach eine seit mehr als sechzig Tagen in Italien wohnhafte Person dort nicht mit einem in einem anderen europäischen Staat zugelassenen Fahrzeug fahren darf (unabhängig davon, wer dessen Eigentümer ist), könnte sich als diskriminierend aus Gründen der Staatsangehörigkeit erweisen. Außerdem könnte die Verpflichtung, in einem anderen europäischen Staat zugelassene Fahrzeuge in Italien zuzulassen, um dort am Verkehr teilnehmen zu können, vor allem nach einer so kurzen Aufenthaltsdauer die Ausübung der Rechte bestimmter

Unionsbürger gemäß den Art. 18, 21, 26, 45 Abs. 1 und den Art. 49 bis 62 AEUV mittelbar, aber spürbar erschweren und/oder beschränken.

### **Vorlagefragen**

1. Ist der Begriff des Verbots der „Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ im Sinne des Art. 18 AEUV dahin auszulegen, dass den Mitgliedstaaten jede Rechtsetzung verwehrt ist, die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten – auch in mittelbarer, versteckter und/oder materieller Weise – Schwierigkeiten bereiten kann?

2. Falls die erste Frage bejaht wird: Kann Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) über das Verbot des Fahrens mit ausländischen, auf wessen Namen auch immer ausgestellten Kennzeichen nach einem sechzig-tägigen Wohnsitz in Italien Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die Fahrzeuge mit ausländischen Kennzeichen besitzen, Schwierigkeiten bereiten und damit einen aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminierenden Charakter haben?

3. Sind die Begriffe

a. „Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten“, gemäß Art. 21 AEUV;

b. „Binnenmarkt“, der gemäß Art. 26 AEUV „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“, umfasst;

c. „Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.“ gemäß Art. 45 AEUV;

d. „Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind ... verboten“ gemäß den Art. 49 bis 55 AEUV;

e. „Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind ... verboten“ gemäß den Art. 56 bis 62 AEUV

dahin auszulegen, dass nationale Vorschriften, die – wenn auch nur in mittelbarer, versteckter und/oder materieller Weise – den Unionsbürgern die Ausübung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einschränken oder erschweren können oder die in irgendeiner Weise auf diese Rechte einwirken können, ebenfalls unzulässig sind?

4. Falls die dritte Frage bejaht wird: Kann Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) über das Verbot des Fahrens mit ausländischen, auf wessen Namen auch immer ausgestellten Kennzeichen nach einem sechzig-tägigen Wohnsitz in Italien die Ausübung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einschränken, erschweren oder in irgendeiner Weise auf sie einwirken?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Art. 18, 21, 26, 45 Abs. 1, 49 bis 62 AEUV.

### **Angeführte nationale Vorschriften**

Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) (Legislativdekret Nr. 285 vom 30. April 1992 und nachfolgende Änderungen). Insbesondere hat das Gesetzesdekret Nr. 113 vom 4. Oktober 2018, das mit Änderungen durch das Gesetz Nr. 132 vom 1. Dezember 2018 umgewandelt wurde, u. a. die Absätze 1-a, 1-b und 7-a in Art. 93 eingefügt.

Art. 93 Abs. 1-a:

„Unbeschadet des Abs. 1-b ist es jedem, der seit mehr als 60 Tagen seinen Wohnsitz in Italien hat, untersagt, mit einem im Ausland zugelassenen Fahrzeug zu fahren.“

Art. 93 Abs. 1-b:

„Wird das Fahrzeug von einem Unternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraumes gegründet wurde und in Italien keine Zweigniederlassung und keinen anderen tatsächlichen Sitz hat, durch Leasing oder Miete ohne Fahrer zur Verfügung gestellt oder wird es durch Leihe einer Person mit Wohnsitz in Italien zur Verfügung gestellt, die durch ein Arbeitsverhältnis oder ein Verhältnis der Zusammenarbeit mit einem Unternehmen verbunden ist, das in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem zum Europäischen Wirtschaftsraum gehörenden Staat gegründet wurde und in Italien keine Zweigniederlassung oder anderen tatsächlichen Sitz hat, muss im Fahrzeug unter Beachtung der Bestimmungen des Zollkodex der Gemeinschaft ein Dokument mitgeführt werden, das vom Eigentümer unterzeichnet und mit beglaubigter Datierung versehen ist und aus dem der Rechtsgrund und die Dauer der Zurverfügungstellung des Fahrzeugs hervorgehen. Fehlt ein solches Dokument, wird angenommen, dass der Fahrer über das Fahrzeug verfügt.“

Art. 93 Abs. 7-a:

„Der Verstoß gegen die Bestimmungen des Abs. 1-a wird mit einer verwaltungsrechtlichen Geldbuße von 712 Euro bis 2 848 Euro geahndet. Das Feststellungsorgan übermittelt die Fahrzeugpapiere dem gebietsmäßig zuständigen Kraftfahrzeugamt und ordnet das sofortige Fahrverbot für das Fahrzeug sowie dessen Beförderung und Verwahrung an einem nicht öffentlich zugänglichen Ort an“.

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Die Kläger GN und WX sind Ehegatten. GN hat seinen Wohnsitz in Italien, während seine Ehefrau WX in der Slowakei lebt und nur dort ihren Wohnsitz hat. An einem bestimmten Tag im Jahr 2019, an dem sich WX in Italien aufhielt, fuhren die Ehegatten gemeinsam mit dem in der Slowakei zugelassenen Fahrzeug von WX. GN saß am Steuer, als sie von der Verkehrspolizei von Massa Carrara angehalten wurden. Daraufhin wurde gegen den Kläger und seine Ehefrau als Eigentümerin des Fahrzeugs eine Geldbuße verhängt und die Beschlagnahme des Fahrzeugs wegen Verstoßes gegen Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) angeordnet, da GN seit mehr als sechzig Tagen in Italien wohnhaft war und mit einem im Ausland zugelassenen Fahrzeug fuhr. Mit dem am 27. Februar 2019 eingebrachten Antrag erhoben die Kläger GN und WX Klage gegen die Prefettura di Massa Carrara (Präfektur Massa Carrara) auf Nichtigerklärung der Geldbuße, die von der Verkehrspolizei von Massa Carrara auf der Grundlage von Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetz) verhängt worden war. Da das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit der genannten nationalen Regelung mit dem Unionsrecht hat, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 2 Die Kläger haben beim vorlegenden Gericht beantragt, Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) unangewendet zu lassen, weil dieser nach ihrer Ansicht offenkundig gegen die Art. 18, 21, 26, 45, und 49 bis 62 AEUV verstößt. Eine solche Vorschrift, die dem Grundgedanken der europäischen Integration widerspreche, dürfe im einheitlichen europäischen Raum nicht zulässig sein. Die Mitgliedstaaten dürften keine Vorschriften erlassen, die das Recht der Unionsbürger einschränken könnten, in jedem Mitgliedstaat mit in irgendeinem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen zu fahren. Kennzeichen dürften bloß europäisch sein, und zwar nicht nur formell, sondern auch in ihrem Wesensgehalt. Nur auf diese Weise könnten die im Unionsrecht niedergelegten Freiheiten in vollem Umfang gewährleistet werden. Außerdem müsse ein Unionsbürger sein Fahrzeug in jedem anderen Mitgliedstaat überprüfen lassen können. Diese Fahrzeuge sollten bei jedem europäischen Unternehmen versichert werden können; andernfalls gebe es keinen freien Versicherungsmarkt. Nach Ansicht der italienischen Regierung liege der Zweck dieser Vorschrift in der

Beschränkung der „Auslandsflucht“ von Fahrzeugen. Zur Regulierung dieser „Auslandsflucht“, d. h. zur Bestimmung des Besteuerungslandes für Güter und Einkünfte, bestünden aber auf der Grundlage des OECD-Musterabkommens eigene „Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung“ zwischen allen europäischen Staaten. Die Vorschrift bewirke daher in Wirklichkeit den Schutz der inländischen Versicherungsgesellschaften. Dieser versteckte Protektionismus laufe offenkundig dem Binnenmarkt und der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union zuwider.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlageentscheidung**

- 3 Das vorliegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der genannten nationalen Regelung mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den Vorgaben der oben genannten Bestimmungen des AEUV. Jede Beschränkung der Benutzung eines Fahrzeugs, vor allem auf der Grundlage von dessen Länderkennzeichen, führt unweigerlich zur Beschränkung der Rechte bestimmter Unionsbürger innerhalb des europäischen Raumes. Nach der in Rede stehenden nationalen Vorschrift ist es Personen, die seit mehr als sechzig Tagen in Italien wohnhaft sind, verboten, ein in einem anderen Staat der Europäischen Union zugelassenes Fahrzeug zu benutzen, unabhängig davon, wer dessen Eigentümer ist. Aus diesem Grund müssen Personen, die mehr als sechzig Tage in Italien wohnen möchten, ihr bereits im Ausland zugelassenes Fahrzeug in Italien zulassen oder andernfalls durch ein äußerst kompliziertes Verfahren in das Herkunftsland transportieren (exportieren), um die vorgesehenen erheblichen Sanktionen zu vermeiden.
- 4 Die Zulassung des Fahrzeugs in Italien verpflichtet die betroffene Person neben den Zulassungskosten und dem komplexen bürokratischen Verfahren dazu, das Fahrzeug erneut in Italien überprüfen zu lassen, die Kraftfahrzeugsteuer in Italien auch für das laufende Kalenderjahr zu entrichten, für das die betreffende Steuer bereits im Ausland entrichtet wurde, und insbesondere eine neue Versicherung bei einer italienischen Versicherungsgesellschaft abzuschließen.
- 5 Das Ausfuhrverfahren sieht hingegen die Übergabe der Zulassungsbescheinigung und der Kennzeichen an die zuständige italienische Behörde vor, die eine vorläufige Bescheinigung und Überführungskennzeichen ausstellt, mit denen das Fahrzeug in das Herkunftsland transportiert werden kann. Die neuen Kennzeichen müssen notwendigerweise erneut beantragt werden, während die Zulassungsbescheinigung und die ursprünglichen Kennzeichen nach einer äußerst langen Wartezeit (von ungefähr 6 Monaten) bei der zuständigen Behörde im Herkunftsland abgeholt werden können. Die vorläufige Bescheinigung und die Überführungskennzeichen haben außerhalb Italiens keinerlei Gültigkeit.
- 6 Die in Rede stehende Vorschrift könnte daher in mittelbarer oder materieller Weise einerseits die Unionsbürger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminieren und andererseits deren Recht, sich frei zu bewegen und

aufzuhalten, sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr beschränken.

***Zur Diskriminierung***

- 7 Die nationale Vorschrift könnte sich als diskriminierend erweisen, da italienische Staatsangehörige (die bereits in Italien wohnen und daher bereits über ein in Italien zugelassenes Fahrzeug verfügen) keine weiteren Ausgaben und/oder weitere Schwierigkeiten auf sich nehmen müssen, um sich für mehr als sechzig aufeinanderfolgende Tage in Italien aufzuhalten oder sich weiterhin dort aufzuhalten.
- 8 Andere Unionsbürger müssen hingegen erhebliche Ausgaben tragen und lange bürokratische Verfahren bewältigen, um sich (aus beruflichen, arbeits-, studien- oder tourismusbezogenen Gründen) für mehr als sechzig Tage in Italien aufzuhalten. Außerdem haben die italienischen Staatsangehörigen, die sich mehr als sechzig Tage in einem anderen europäischen Staat aufhalten möchten, das Recht, in diesem europäischen Staat ihre in Italien zugelassenen Fahrzeuge zu benutzen, da die inländische Zulassung der Fahrzeuge in keinem anderen europäischen Staat nach so kurzer Zeit vorzunehmen ist. Dieser Umstand könnte zu einer Ungleichheit führen.
- 9 Würden außerdem alle europäischen Staaten derartige Maßnahmen wechselseitig einführen, entstünde – auch angesichts des Umstands, dass ein Unionsbürger in mehr als einem europäischen Staat wohnhaft sein kann – eine untragbare und ausweglose Situation.

***Zur Beschränkung des Rechts, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im europäischen Raum***

- 10 Die Verpflichtung zur Zulassung des eigenen Fahrzeugs in Italien (vor allem nach einem objektiv sehr kurzen Aufenthaltszeitraum in Italien, nämlich sechzig Tagen) könnte andererseits die Unionsbürger bei der Ausübung ihrer Freiheiten gemäß den oben genannten Bestimmungen des AEUV beschränken (z. B. Saisonarbeiter). Solche Arbeitnehmer müssten nach zwei Monaten ihr Fahrzeug in Italien zulassen und es anschließend bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland erneut zulassen.
- 11 Ein derartiges Verfahren wäre unwirtschaftlich und könnte das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer im europäischen Raum und insbesondere in Italien tatsächlich behindern oder zumindest beschränken. Entsprechendes gilt auch für den länger als sechzig aufeinanderfolgende Tage dauernden Aufenthalt zu Studien- oder Urlaubszwecken oder in Bezug auf Fachkräfte oder Gesellschaften, die in Italien einer Arbeit nachgehen oder eine Dienstleistung erbringen müssen, die länger als sechzig Tage dauern könnte, und anschließend in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten.



- 12 Die in Rede stehende italienische Vorschrift könnte diese Personen tatsächlich dazu veranlassen, auf die betreffenden Möglichkeiten zu verzichten und sich auf andere Länder auszurichten, die solche Beschränkungen nicht vorsehen. Die Auslegung des Unionsrechts ist in diesem Punkt für die Entscheidung von Bedeutung, da die angefochtene Geldbuße für nichtig zu erklären wäre, wenn sich Art. 93 Abs. 1-a des Codice della Strada (Straßenverkehrsgesetzbuch) im Sinne des Art. 18 AEUV als diskriminierend erweisen und/oder die Rechte und Freiheiten der Unionsbürger gemäß den Art. 21, 26, 45, 49 bis 55, 56 bis 62 AEUV mittelbar beschränken würde.

ARBEITSDOKUMENT