Sag 2/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber
mod
Den italienske Republik

»Kombineret godstransport jernbane/landevej — udladningsbanegården beliggende i et tredjeland«

Sammendrag

Transport — vejtransport — kombineret godstransport jernbane/landevej — transit gennem et tredjeland — motorkøretøjets udladning i en banegård i tredjelandet — anvendelse af direktiv 75/130 — betingelser

(Rådets direktiv 75/130)

Direktiv 75/130 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne skal fortolkes således, at det også omfatter kombineret godstransport jernbane/landevej mellem to medlemsstater med transitkørsel gennem et tredjeland, selv om motorkøretøjet udlades i en banegård i tredjelandet, forudsat dog at nævnte banegård er den egnede banegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset skal losses, og at køretøjets udladning bekræftes ved et stempel påsat transportdokumentet af den pågældende banegård.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
MARCO DARMON
fremsat den 13. februar 1985*

Høje Domstol.

1. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 75/130 af 17. februar 1975 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne [1].

* Oversat fra fransk.

1 — EFT L 48, s. 31.

Gennem direktivet, som er udstedt som led i den fælles transportpolitik, har fællesskabslovgiver indført en præferenceordning for en bestemt form for kombineret godstransport, nemlig jernbane/landevej. Det formål, der ønskes tilgodeset med direktiv 75/130, er at begrænse transporten ad landevej til det mindst mulige og at begunstige transport med jernbane på grund af de tre fordele, der er forbundet hermed: energibesparelse, aflastning af landevejstrafikken og forøgelse af sikkerheden på landevejene, ligesom den har betydning for de miljøbevarende bestræbelser (betragtning to).

Mens godstransport ad landevej fortsat er omfattet af en ordning med bevillinger og et fællesskabskontingent, bestemmes det i direktiv 75/130, at

»hver medlemsstat skal senest inden den 1. oktober 1975 frigøre de i artikel 1 omhandlede kombinerede transportformer fra enhver kontingent- eller bevillingsordning« .

Den nævnte liberalisering vedrører imidlertid kun kombineret godstransport jernbane/landevej, det vil sige

»vejgodstransport mellem medlemsstater, hvorunder [køretøjerne] ... befordres med jernbane fra den egnede indladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset pålægges, til den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset losses« (artikel 1, stk. 1, første led).

For at undgå misbrug skal det ved kontrolforanstaltninger sikres, at de nævnte regler overholdes. I artikel 3 bestemmes, at fragtføreren skal supplere transportdokumentet

»med en angivelse af jernbanestrækningens indladnings- og udladningsbanegård«.

Det understreges desuden, at

»disse oplysninger påføres inden transportens udførelse og bekræftes ved et stempel påsat af jernbaneadministrationerne på de pågældende banegårde, når den del af transporten, der foregår med jernbane, afsluttes«.

2. Ovennævnte bestemmelser er de centrale i forbindelse med parternes uenighed med hensyn til fortolkningen af begrebet »den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest« ved det sted, hvor godset losses.

De italienske myndigheder kræver fortsat transportbevilling for alle køretøjer, der skal ind i Italien, såfremt de befordres med jernbane fra Forbundsrepublikken Tyskland og udlades i Lugano, med henvisning til, at direktivet ikke omfatter en kombineret transportjernbane/landevej, når udladningsbanegården ikke ligger inden for Fællesskabets område, men i et tredjeland, i det foreliggende tilfælde i Schweiz. Heroverfor har Kommissionen anført, at udladningsbanegården kan ligge i et tredjeland, såfremt godset skal leveres på et sted, der ligger i en medlemsstat. Lad mig i den forbindelse nævne, at det ikke er bestridt, at Lugano er den udladningsbanegård, der ligger nærmest ved de nordligste byer i Italien, idet Lugano ligger nærmere ved de pågældende byer end Milano.

Tvisten drejer sig således om, hvorvidt det er foreneligt med direktiv 75/130, at Italien opretholder en ordning, hvorefter der kræves transportbevilling for, at køretøjer kan komme ind i Italien, når de kører fra en udladningsbanegård i et tredjeland og siden ad landevej når frem til det sted i en medlemsstat, hvor godset losses.

Jeg vil herefter gennemgå parternes respektive argumenter.

3. Kommissionen har gjort gældende, at direktivet på ingen måde er til hinder for, at udladningsbanegården ligger i et tredjeland,

og den har påtalt, at Italien ved gennemførelsen af bestemmelsen har indført en begrænsning, som ikke har hjemmel i bestemmelsen, og som ifølge det af Kommissionen under retsmødet fremførte er i strid med de formål, fællesskabslovgiver ønsker tilgodeset.

Italien har afvist denne argumentation.

Italien har for det første anført, at hvis det havde været meningen, at direktivet også skulle omfatte banegårde i tredjelande, ville det have været angivet udtrykkeligt. Italien har dernæst bemærket, at dette synspunkt underbygges såvel af direktivets artikel 3 som af de retningslinjer, Rådet gav Kommissionen med henblik på gennemførelsen af Rådets afgørelse af 26. marts 1981 »om indledning af forhandlinger mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og tredjelande om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport »jernbane/landevej«.

I henhold til artikel 3 påhviler det ifølge sagsøgte jernbaneadministrationerne at sætte et stempel på transportdokumentet. Da et direktiv kun kan fastsætte bestemmelser for Fællesskabet, kan en sådan forpligtelse ikke være bindende for administrationen i et tredjeland.

Den italienske regering har bemærket, at dens fortolkning underbygges af ovennævnte forhandlingsinstrukser, som udtrykkeligt omfatter det foreliggende tilfælde. Den har heraf modsætningsvis sluttet, at det omtvistede tilfælde — at udladningsbanegården ligger i et tredjeland — ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 75/130.

4. Umiddelbart er det bestemt fristende at følge Kommissionens synspunkt. Ingen vil bestride, at dens fortolkning ligger inden for rammerne af den politik, Rådet ønsker ført inden for området. Med en favorisering af kombineret transport inden for Fællesskabet har Rådet ønsket at fremme benyttelsen af jernbane og begrænse landevejstransporten mest muligt. Det er derfor forståeligt, at det foreliggende tilfælde ifølge Kommissionen falder i tråd med det synspunkt. Men man må rejse det spørgsmål, om Kommissionens synspunkt kan følges ud fra retlige betragtninger.

For at gøre sit synspunkt endnu mere overbevisende har Kommissionen til de af Italien fremførte indsigelser bemærket, at den i artikel 3 indeholdte forpligtelse i første række påhviler fragtføreren, som, for at være omfattet af direktivet, skal fremlægge et bevis i form af et stempel. Det er derfor uden betydning, om den pågældende transaktion, der påhviler medlemsstaternes myndigheder, foretages af administrationen i et tredjeland, hvis denne — uden at være forpligtet til det — vil påsætte stemplet.

For så vidt angår de retningslinjer, der er givet med henblik på forhandlingerne med tredjelande, har Kommissionen anført, at de er uden betydning for anvendelsesområdet for og fortolkningen af direktiv 75/130.

5. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er det min opfattelse, at artikel 3 skal fortolkes således, at den bl.a. indeholder en forpligtelse, som påhviler jernbaneadministrationerne. Den anvendte formulering — »disse oplysninger ... *bekræftes ved et stempel påsat af jernbaneadministrationerne* på de pågældende banegårde ...« [2] — viser, at der er tale om en bindende forpligtelse,

2 — Understreget af mig.

der som sådan kun kan pålægges medlemsstaternes jernbaneadministrationer.

Denne fortolkning styrkes af forhandlingsinstrukserne, hvorefter de trafikforhold, som forhandlingerne skal dreje sig om, også omfatter

»Kombineret godstransport jernbane/landevej:

...

— mellem to medlemsstater og i transit gennem et tredjeland (såfremt vejtransporten indebærer overskridelse af en grænse mellem en medlemsstat og et tredjeland)«

idet Rådet med henblik på en bedre afgrænsning af det hverv, den tildelte Kommissionen, har understreget, at »transport mellem to medlemsstater, hvor transitkørsel gennem et tredjeland udelukkende foregår med jernbane, allerede er omfattet af direktivet« (75/130).

Den fortolkning, Kommissionen har anlagt til støtte for sit søgsmål, er givetvis udtryk for fællesskabslovgivers holdning, men den foregriber efter min opfattelse den retstilstand, der ønskes opnået, og hvoraf direktiv 75/130 kun er et trin på vejen. Den ordning, der er opstillet i direktivet, må nødvendigvis suppleres. Selv om dette utvivlsomt er formålet med den afgørelse, Rådet traf den 26. marts 1981, kan man vanskeligt umiddelbart nå frem til samme resultat gennem en udvidende fortolkning af anvendelsesområdet for direktiv 75/130, som ville føre til, at en medlemsstat dømmes for at have undladt at opfylde en forpligtelse, der ikke klart påhviler den.

6. Jeg skal derfor foreslå, at Den italienske Republik frifindes for Kommissionens påstand om, at den har gjort sig skyldig i traktatbrud ved at have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 75/130 af 17. februar 1975, og at sagsøgeren, Kommissionen, betaler sagens omkostninger.