Υπόθεση 2/84

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
κατά
Ιταλικής Δημοκρατίας

« Συνδυασμένη σιδηροδρομική/οδική μεταφορά — Σιδηροδρομικός σταθμός εκφορτώσεως σε τρίτη χώρα »

Περίληψη

Μεταφορές — Οδικές μεταφορές — Συνδυασμένη σιδηροδρομική/οδική μεταφορά — Διέλευση από τρίτη χώρα — Εκφόρτωση του οδικού οχήματος σε σιδηροδρομικό σταθμό της τρίτης χώρας — Εφαρμογή της οδηγίας 75/130 — Προϋποθέσεις

(Οδηγία 75/130 του Συμβουλίου)

Η οδηγία 75/130, περί θεσπίσεως κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες οδικές/σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ισχύει επίσης και στην περίπτωση συνδυασμένης σιδηροδρομικής/οδικής μεταφοράς μεταξύ δύο κρατών μελών που διέρχεται από τρίτη χώρα, έστω και αν το οδικό όχημα εκφορτώνεται σε σιδηροδρομικό σταθμό της τρίτης χώρας, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι ο σταθμός αυτός είναι ο πλησιέστερος προς το σημείο εκφορτώσεως του μεταφερόμενου εμπορεύματος κατάλληλος σιδηροδρομικός σταθμός και ότι η εκφόρτωση αποδεικνύεται πράγματι με την επίθεση στο έγγραφο μεταφοράς της σφραγίδας της διοικήσεως σιδηροδρόμων στον εν λόγω σιδηροδρομικό σταθμό.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 13ης Φεβρουαρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 75/130 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1975, περί θεσπίσεως κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες οδικές/σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών [1].

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 244.

Με την οδηγία αυτή, που θεσπίστηκε στα πλαίσια της κοινής πολιτικής μεταφορών, ο κοινοτικός νομοθέτης παραχώρησε προτιμησιακή μεταχείριση σε ένα είδος μεταφοράς εμπορευμάτων, που πραγματοποιείται οδικώς και σιδηροδρομικώς. Ο επιδιωκόμενος με την οδηγία 75/130 στόχος είναι να μειωθεί στο ελάχιστο η οδικά διανυόμενη απόσταση και να ευνοηθεί η σιδηροδρομική μεταφορά, λόγω του προεξοφλούμενου τριπλού πλεονεκτήματος: οικονομία ενέργειας, αποσυμφόρηση της οδικής κυκλοφορίας και αύξηση της οδικής ασφάλειας, προστασία του περιβάλλοντος (δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας).

Για το σκοπό αυτό, ενώ η οδική μεταφορά εμπορευμάτων υπόκειται ακόμη σε σύστημα αδειών και κοινοτικών ποσοστώσεων, η οδηγία 75/130 προβλέπει ότι

« κάθε κράτος μέλος πρέπει, το αργότερο πριν την 1η Οκτωβρίου 1975, να ελευθερώσει τις συνδυασμένες μεταφορές που αναφέρονται στο άρθρο 1 από κάθε καθεστώς ποσοστώσεων και αδειών » (άρθρο 2).

Η ελευθέρωση αυτή αφορά πάντως μόνο τις συνδυασμένες σιδηροδρομικές/οδικές μεταφορές, δηλαδή τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών κατά τις οποίες τα οχήματα « μεταφέρονται διά σιδηροδρόμου από τον πλησιέστερο προς το σημείο φορτώσεως των εμπορευμάτων κατάλληλο σιδηροδρομικό σταθμό φορτώσεως έως τον πλησιέστερο προς το σημείο εκφορτώσεως των εμπορευμάτων κατάλληλο σιδηροδρομικό σταθμό εκφορτώσεως » (άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση).

Για την πρόληψη των καταχρήσεων, η τήρηση των διατάξεων αυτών εξασφαλίζεται με μέτρα ελέγχου. Το άρθρο 3 προβλέπει πράγματι την υποχρέωση του μεταφορέα να συμπληρώνει το έγγραφο μεταφοράς,

« το οποίο επίσης προσδιορίζει τους σιδηροδρομικούς σταθμούς φορτώσεως και εκφορτώσεως ».

Διευκρινίζεται επιπλέον ότι

« οι ενδείξεις αυτές αναγράφονται πριν την εκτέλεση της μεταφοράς και επικυρούνται, μετά το τέλος του τμήματος της μεταφοράς που εκτελείται διά σιδηροδρόμου, με σφραγίδα που τίθεται από τις διοικήσεις των σιδηροδρόμων [στους οικείους σταθμούς] ».

2. Η ερμηνεία των διατάξεων αυτών αποτελεί το αντικείμενο διαφωνίας, που αφορά την έννοια του « πλησιέστερου προς το σημείο εκφορτώσεως των εμπορευμάτων κατάλληλου σιδηροδρομικού σταθμού εκφορτώσεως ».

Πράγματι, οι ιταλικές αρχές εξακολουθούν να απαιτούν άδεια μεταφοράς για την είσοδο στην Ιταλία όλων των οχημάτων που μεταφέρονται σιδηροδρομικώς από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και εκφορτώνονται στο Lugano, για το λόγο ότι η οδηγία δεν μπορεί να εφαρμόζεται στην περίπτωση συνδυασμένης σιδηροδρομικής/οδικής μεταφοράς όταν ο σταθμός εκφορτώσεως δεν βρίσκεται στο έδαφος της Κοινότητας αλλά σε τρίτο κράτος, εν προκειμένω στην Ελβετία. Αντίθετα, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο σταθμός εκφορτώσεως μπορεί να βρίσκεται σε τρίτο κράτος εφόσον ο τόπος παραδόσεως των εμπορευμάτων βρίσκεται σε κράτος μέλος. Ας σημειωθεί παρεμπιπτόντως ότι δεν αμφισβητείται ότι στην πραγματικότητα το Lugano αποτελεί τον πλησιέστερο προς τις βορειότερες περιοχές της Ιταλίας σταθμό εκφορτώσεως, δεδομένου ότι είναι πλησιέστερος προς τις περιοχές αυτές από το Μιλάνο.

Η διαφορά περιορίζεται συνεπώς στην εξέταση του ζητήματος αν συμβιβάζεται προς την οδηγία 75/130 η διατήρηση εκ μέρους της Ιταλίας ενός συστήματος αδείας μεταφοράς, η οποία απαιτείται πριν από την είσοδο των οχημάτων τα οποία, πριν αφιχθούν οδικώς στο σημείο εκφορτώσεως που βρίσκεται σε κράτος μέλος, διέρχονται από σταθμό εκφορτώσεως που βρίσκεται σε τρίτο κράτος.

Περνώ τώρα στην εξέταση της επιχειρηματολογίας των διαδίκων.

3. Προβάλλοντας ότι η οδηγία δεν αποκλείει καθόλου ότι ο σιδηροδρομικός σταθμός εκφορτώσεως μπορεί να βρίσκεται στο έδαφος τρίτου κράτους, η Επιτροπή προσάπτει στην

Ιταλία ότι εισήγαγε κατά την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας έναν περιορισμό που η οδηγία δεν προέβλεπε και ο οποίος, όπως η Επιτροπή υποστήριξε κατά την προφορική διαδικασία, είναι αντίθετος προς τους στόχους που επιδιώκει ο κοινοτικός νομοθέτης.

Η Ιταλία απορρίπτει το επιχείρημα αυτό.

Παρατηρεί καταρχάς ότι αν ο συντάκτης της οδηγίας είχε την πρόθεση να περιλάβει στο πεδίο εφαρμογής της τους σιδηροδρομικούς σταθμούς που βρίσκονται στο έδαφος τρίτου κράτους, θα το είχε προβλέψει ρητά. Δεύτερον, θεωρεί ότι η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται τόσο από το άρθρο 3 της οδηγίας όσο και από τις κατευθυντήριες γραμμές για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων, που απηύθυνε το Συμβούλιο στην Επιτροπή για την εφαρμογή της αποφάσεως της 26ης Μαρτίου 1981 « περί ενάρξεως διαπραγματεύσεων μεταξύ Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και τρίτων χωρών για τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά ορισμένες συνδυασμένες σιδηροδρομικές/οδικές μεταφορές εμπορευμάτων ».

Η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 3 επιβάλλει στις διοικήσεις σιδηροδρόμων την υποχρέωση να επιθέτουν σφραγίδα στο έγγραφο μεταφοράς. Δεδομένου όμως ότι η οδηγία μπορεί να έχει ισχύ μόνο για την Κοινότητα, τέτοια υποχρέωση δεν είναι δυνατό να δεσμεύει τη διοίκηση τρίτου κράτους.

Η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί ότι σε επίρρωση της ερμηνείας της έρχονται οι ανωτέρω οδηγίες διαπραγματεύσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν ρητά την προκειμένη περίπτωση, από αυτό δε συνάγει a contrario ότι η προκειμένη περίπτωση — σιδηροδρομικός σταθμός εκφορτώσεως που βρίσκεται σε τρίτο κράτος — δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 75/130.

4. Εκ πρώτης όψεως ωθείται βέβαια κανείς να ακολουθήσει την άποψη της Επιτροπής. Είναι πράγματι αναμφισβήτητο ότι η ερμηνεία της εντάσσεται στα πλαίσια της πολιτικής που ακολουθεί στον τομέα αυτό το Συμβούλιο, το οποίο, ευνοώντας τις συνδυασμένες ενδοκοινοτικές μεταφορές, είχε την πρόθεση να ενθαρρύνει τη χρήση του σιδηροδρόμου και να μειώσει στο ελάχιστο την οδικά διανυόμενη απόσταση. Είναι συνεπώς ευνόητο ότι η Επιτροπή περιέλαβε την προκειμένη περίπτωση στην οπτική αυτή. Πρέπει όμως να διερωτηθούμε αν από νομική άποψη είχε τη δυνατότητα να το πράξει.

Για να πείσει το Δικαστήριο, η Επιτροπή αντιτείνει στα επιχειρήματα της Ιταλίας ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 3 υποχρέωση βαρύνει κυρίως τον μεταφορέα ο οποίος, για να τύχει των πλεονεκτημάτων που παρέχει η οδηγία, πρέπει να προσκομίσει απόδειξη η οποία συνίσταται στην επίθεση μιας σφραγίδας. Δεν έχει συνεπώς σημασία ότι η ενέργεια αυτή, που επιβάλλεται στις διοικήσεις των κρατών μελών, πραγματοποιείται από τη διοίκηση τρίτου κράτους, εφόσον αυτή, αν και δεν έχει σχετική υποχρέωση, δέχεται να το πράξει.

Όσον αφορά τις δοθείσες οδηγίες για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με τα τρίτα κράτη, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν έχουν επίπτωση στο πεδίο εφαρμογής και στην ερμηνεία της οδηγίας 75/130.

5. Αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, έχω την άποψη ότι το άρθρο 3 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, μεταξύ άλλων, συνεπάγεται υποχρέωση που βαρύνει τη διοίκηση σιδηροδρόμων. Η χρησιμοποιηθείσα διατύπωση — « οι ενδείξεις αυτές ... *επικυρούνται με σφραγίδα που τίθεται από τις διοικήσεις των σιδηροδρόμων* στους οικείους σταθμούς... » [2] — αποδεικνύει με τον επιτακτικό της χαρακτήρα ότι πρόκειται για υπο-

2 — Δική μου υπογράμμιση.

χρέωση που, αυτή καθεαυτή, μπορεί να επιβληθεί μόνο στις διοικήσεις σιδηροδρόμων των κρατών μελών.

Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από τις οδηγίες διαπραγματεύσεων. Πράγματι, οι οδηγίες αυτές περικλείουν στις συγκοινωνιακές σχέσεις τις οποίες πρέπει να αφορούν οι διαπραγματεύσεις

« τις συνδυασμένες σιδηροδρομικές/οδικές μεταφορές που διενεργούνται:

...

— μεταξύ δύο κρατών μελών και διέρχονται από το έδαφος τρίτης χώρας (στο μέτρο που η οδική μεταφορά συνεπάγεται τη διέλευση συνόρων μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας) »,

παρατηρείται δε ότι το Συμβούλιο, για να καθορίσει καλύτερα την αποστολή που ανατίθεται στην Επιτροπή, διευκρίνισε ότι

« οι μεταφορές μεταξύ δύο κρατών μελών που περιλαμβάνουν αποκλειστικά σιδηροδρομική διέλευση από το έδαφος τρίτης χώρας εμπίπτουν ήδη στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας » (75/130).

Η ερμηνεία που προβάλλει η Επιτροπή προς υποστήριξη της προσφυγής της αντικατοπτρίζει ασφαλώς την πορεία που χάραξε ο κοινοτικός νομοθέτης, αλλά, κατά την άποψή μου, προτρέχει όσον αφορά τη μέλλουσα κατάσταση του δικαίου, στην εξέλιξη του οποίου η οδηγία 75/130 αποτελεί απλώς ένα στάδιο. Το σύστημα που εισήχθη με την οδηγία αυτή πρέπει να συμπληρωθεί. Αν αυτός είναι, όπως και είναι αναμφιβόλως, ο σκοπός της αποφάσεως που έλαβε το Συμβούλιο στις 26 Μαρτίου 1981, φαίνεται δυσχερής η άμεση επίτευξή του με τη διασταλτική ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 75/130, που θα οδηγούσε στην καταδίκη κράτους μέλους για το λόγο ότι παρέβη υποχρέωση η οποία δεν είναι σαφές ότι το βάρυνε.

6. Προτείνω συνεπώς να απορριφθεί η προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή κατά της Ιταλίας λόγω παραβάσεως των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από την οδηγία 75/130 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1975, και να καταδικαστεί η προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.