FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 28. februar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 75/130/EØF af 17. februar 1975 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne [1], idet der i Italien opretholdes en bevillings- eller kontingentordning for kombineret transport »jernbane/landevej« mellem medlemsstater, ligesom private erhvervsdrivende, der ønsker at udføre denne form for transport, ikke kan få meddelt bevilling hertil.

2. I henhold til det nævnte direktivs artikel 2 skal »hver medlemsstat... senest inden den 1. oktober 1975 frigøre de i artikel 1 omhandlede kombinerede transportformer fra enhver kontingent- eller bevillingsordning«. Ifølge artikel 1, som ændret ved Rådets direktiv 79/5/EØF af 19. december 1978 [2], forstås ved kombineret transport (jernbane/landevej) »vejgodstransport mellem medlemsstater, hvorunder lastvogn, påhængsvogn, sættevogn (med eller uden traktor), løs overbygning eller container, sidstnævnte på 20 fod og derover, befordres med jernbane fra den egnede indladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset pålæsses, til den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest det sted, hvor godset losses«.

3. I stævningen har Kommissionen henvist til et italiensk dekret af 4. juli 1985 [3], hvorefter anvendelse af køretøjer, der udelukkende er bestemt til befordring af påhængsvogne eller sættevogne som led i international kombineret transport, er underlagt en kontingent- og bevillingsordning. Ved et senere dekret af 16. september 1986 [4] blev der under henvisning til direktiv 75/130 indført bestemmelse om, at denne ordning ikke skulle finde anvendelse på kombineret transport mellem medlemsstater, men dette dekret blev ophævet ved et dekret af 24. oktober 1986 [5].

4. I en skrivelse af 25. maj 1987, som Kommissionen fremsendte til den italienske regering, blev dennes opmærksomhed henledt på forpligtelserne i henhold til direktiv 75/130, og senere, nærmere bestemt den 4. juli 1988, fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede den italienske regering til inden to måneder at træffe de fornødne foranstaltninger. Denne udtalelse blev ikke efterkommet.

5. Den italienske regering har bestridt, at der foreligger et traktatbrud. Sagsøgte er således af den opfattelse, at den foreskrevne liberalisering af kombineret transport »jernbane/landevej« hverken gælder den stræk-

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 48, s. 31.

2 — Om ændring af direktiv 75/130/EØF (EFT L 5, s. 33).

3 — GURI nr. 197 af 22.8.1985.

4 — GURI nr. 219 af 20.10.1986, s. 18.

5 — GURI nr. 263 af 12.11.1986, s. 8.

ning, som en »traktor« (et trækkøretøj) tilbagelægger mellem den pågældende virksomhed og indladningsbanegården, eller den strækning, som en traktor tilbagelægger fra udladningsbanegården til det sted, hvor godset losses, når trækkøretøjet ikke har været omfattet af befordringen med jernbane, og den ene eller den anden af de pågældende strækninger er beliggende inden for en enkelt medlemsstat (»transport uden medfølgende trækkøretøj«). Til støtte herfor har den italienske regering i det væsentlige henvist til artikel 6 i direktiv 75/130, hvorefter dette »[ikke] ændrer ... de i de enkelte medlemsstater gældende betingelser for adgang til erhvervet som fragtfører inden for landevejstransport og for adgang til transportmarkedet«. Sagsøgte har i duplikken erkendt, at strækningen ad landevej ved »transport uden medfølgende trækkøretøj« efter den ændrede affattelse af direktivets artikel 1 er omfattet af begrebet international kombineret transport, men anfører, at retsreglerne for transport uden medfølgende trækkøretøj ikke kan være de samme som dem, der gælder for transport med medfølgende trækkøretøj.

6. Jeg bemærker med det samme, at denne opfattelse må være uantagelig. Den indebærer, at virksomhederne tvinges til at lade trækkøretøjet transportere med jernbane sammen med dets last som en forudsætning for at være omfattet af reglerne om liberalisering af international kombineret transport. Ud fra et økonomisk synspunkt medfører en sådan forpligtelse en ubegrundet omkostning for de pågældende erhvervsdrivende. Forpligtelsen strider dermed direkte mod målsætningen for direktiv 75/130, i hvis anden betragtning det hedder, at »brugen af kombineret jernbane/landevejstransport giver en fordelagtig økonomisk udnyttelse, når det drejer sig om [transport] på lange strækninger«.

7. Retligt set kan det anførte hverken udledes af enkeltbestemmelserne eller systematikken i direktiv 75/130. Ser man således på artikel 1, som nu affattet ved direktiv 79/5, omfatter den heri indeholdte opregning af, hvad der befordres med jernbane, *ikke nødvendigvis trækkøretøjet*, idet det endog hedder, at sættevognen kan befordres med jernbane *»med eller uden traktor«*. Der er ingen tvivl om, at den første affattelse af bestemmelsen, således som denne var formuleret, da direktiv 75/130 blev udstedt, var mere tvetydig. Traktorer var da omfattet af den nævnte opregning, og angivelsen »(med eller uden traktor)« fandtes ikke i bestemmelsen. Siden de ved direktiv 79/5 indførte ændringer er der ikke længere grundlag for nogen tvivl. Jeg bemærker i denne forbindelse, at Domstolen i en dom af 7. juli 1987 [6] må antages at have fastslået, at en transport er omfattet af begrebet international kombineret transport, uanset om motorvognen befordres med jernbane sammen med påhængsvognen [7].

8. Den italienske regering bestrider ikke rigtigheden heraf, men ifølge dens opfattelse kan det udledes af direktivets bestemmelser, at der må gælde to selvstændige retlige ordninger, alt efter om den kombinerede transport gennemføres med eller uden »medfølgende trækkøretøj«. En sådan sondring fremgår imidlertid ikke af direktivets ordlyd. Tværtimod gælder reglerne om frigørelse fra enhver kontingent- eller bevillingsordning i henhold til artikel 2 *samtlige de i artikel 1 omhandlede kombinerede transportformer*. Er kombineret transport »uden medfølgende trækkøretøj« omfattet af direktivets anvendelsesområde, må denne form for transport dermed være underlagt reglerne om liberalisering i direktivets artikel 2.

9. Som Kommissionen anførte under den mundtlige forhandling, gælder det endvidere, at artikel 6 sigter til dels de betingelser med hensyn til kompetence og teknisk kunnen, som en virksomhed, der ønsker at ud-

6 — Sag 420/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2983.
7 — Jf. præmis 6 og 7.

føre landevejstransport, skal opfylde, dels de generelle tilladelser, som medlemsstaternes myndigheder meddeler, og som er en forudsætning for, at en virksomhed rent faktisk kan drive erhverv som fragtfører. Derimod angår artikel 6 ikke virksomhedens ret til at udføre en sådan landevejstransport, der indgår som et led i en international kombineret transport, idet denne ret i overensstemmelse med direktivets artikel 2 skal frigøres fra enhver bevillings- eller kontingentordning. Artikel 6 i direktiv 75/130 kan således kun fortolkes på grundlag af *målsætningerne for direktivet* og i overensstemmelse med *ordningen efter direktivet som helhed*, dvs. i lyset af dettes øvrige bestemmelser, herunder ikke mindst artikel 2. Det må herefter gælde, at selv om de betingelser i henhold til national ret, som en virksomhed skal opfylde for at få adgang til transportmarkedet, ikke berøres af direktivet, kan artikel 6 dog ikke fortolkes på en måde, der svækker liberaliseringen af international kombineret transport. I modsætning til, hvad den italienske regering har gjort gældende i duplikken, medfører min fortolkning ikke, at artikel 6 mister enhver retsvirkning.

10. Endelig strider sagsøgerens opfattelse mod Domstolens praksis, hvorefter »den enkelte transport betragtes ... som én transport fra afgangsstedet til ankomststedet« [8].

11. Den italienske regering har i forbindelse med duplikken fremlagt en tekst på italiensk, der fremtræder som et arbejdsdokument fra Kommissionen til forberedelse af en reform af direktiv 75/130, og hvoraf det hævdes at fremgå, at den italienske regerings opfattelse af Kommissionen anses som udtryk for nu gældende fællesskabsret. Jeg bemærker herom indledningsvis, at en EF-institutions opfattelse med hensyn til retsvirkningerne af en retsakt ikke kan lægges til grund frem for, hvad der udtrykkeligt fremgår af retsaktens bestemmelser. Hertil kommer, at det pågældende dokument er et internt kommissionsdokument, som ikke afspejler Kommissionens officielle opfattelse. Konkret kan jeg kun basere mig på det foreliggende traktatbrudssøgsmål, for så vidt angår spørgsmålet om, hvad Kommissionens principielle opfattelse er med hensyn til de problemer, jeg skal tage stilling til. Selv om man vil lægge vægt på det nævnte dokument, er det endelig ikke utvivlsomt, at dette fuldt ud støtter den italienske regerings opfattelse. Dokumentet er langt fra blot en kommentar til direktiv 75/130, det hedder tværtimod i det, at på trods af direktivet »le misure di attuazione adottate dagli Stati membri non hanno dato luogo alla creazione di un libero mercato«, og dokumentet omtaler de hindringer, som endnu består som følge af de nationale lovgivninger. Hvad angår situationen i Italien, henviser dokumentet i øvrigt til nærværende sag: »... soltanto l'Italia applica restrizioni quantitative per i trasportatori nazionali (dinanzi alla Corte)«. Dokumentet kan derfor ikke være noget argument til støtte for, at Domstolen undlader at fastslå, at der foreligger et traktatbrud.

12. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå:

1) at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 75/130/EØF af 17. februar 1975 om indførelse af

8 — Dom af 28.3.1985, sag 2/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1127, præmis 16.

fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne, idet der i Italien opretholdes en bevillings- og kontingentordning for kombineret transport »jernbane/landevej« mellem medlemsstater, ligesom private erhvervsdrivende, der ønsker at udføre denne form for transport, ikke kan få meddelt bevilling hertil

2) at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.