DOMSTOLENS DOM
28. marts 1985*

I sag 2/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridiske konsulenter G. Marenco og A. Abate, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den italienske Republik, ved regeringen, repræsenteret af A. Squillante, afdelingsformand ved Consiglio di Stato, leder af afdelingen Contenzioso diplomatico dei Trattati e Affari legislativi i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af I. Braguglia, avvocato dello Stato, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

angående en 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 (EFT L 48, s. 31), navnlig dettes artikel 2, idet den kræver transportbevilling for køretøjer, som er indregistreret i Forbundsrepublikken Tyskland, og som læsses på jernbanevogne og befordres til Lugano, idet denne by er den egnede udladningsbanegård, som ligger nærmest ved det sted, hvor godset losses,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco og O. Due, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann og R. Joliet,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: P. Heim

**

afsagt følgende

* Processprog: Italiensk.

** og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. februar 1985,

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 3. januar 1984, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af Rådets direktiv 75/130 af 17. februar 1975 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne (EFT L 48, s. 31), navnlig dettes artikel 2, idet den kræver transportbevilling for køretøjer, som er indregistreret i Forbundsrepublikken Tyskland, og som mod Italien befordres med jernbane til Lugano banegård, når den er den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset losses.

2 Direktivet er et led i den fælles transportpolitik som omhandlet i traktatens artikler 74 og 75 og har til formål at afskaffe enhver kvantitativ restriktion for international vejgodstransport mellem medlemsstater, hvor jernbanenettet benyttes, for på den måde at begrænse landevejsstrækningen til det mindst mulige. Ifølge anden betragtning til direktivet giver en sådan brug af kombineret jernbane/landevejstransport en fordelagtig økonomisk udnyttelse; den har desuden til formål at aflaste landevejstrafikken og derved øge sikkerheden på landevejene, og den har ligeledes betydning for de miljøbevarende bestræbelser.

3 I henhold til direktivets artikel 1 omfatter det den nævnte transportform, såfremt motorkøretøjet eller den del heraf, der er bestemt til at modtage ladningen, befordres med jernbane fra den egnede indladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset pålæsses, til den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset losses.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer, at medlemsstaterne skal frigøre de i artikel 1 omhandlede transportformer fra enhver kontingent- eller bevillingsordning.

5 For at undgå misbrug er der i direktivets artikler 3 og 4 fastsat visse kontrolforanstaltninger. I henhold til artikel 3 skal transportdokumentet indeholde angivelse af indladnings- og udladningsbanegården, og oplysningerne skal bekræftes ved et stempel påsat af jernbaneadministrationerne på de pågældende banegårde.

6 Det fremgår af sagen, at tyske transportvirksomheder ved udførelse af godstransport fra Tyskland til Norditalien har ladet deres køretøjer befordre med jernbane til banegården i Lugano, Schweiz, idet den banegård er nærmere ved det sted, hvor det pågældende gods skulle losses, end de italienske banegårde, der har udstyr til losning af køretøjer. De italienske toldmyndigheder har imidlertid krævet transportbevilling for de nævnte køretøjers indrejse i Italien ad landevej, idet direktivet efter deres opfattelse ikke finder anvendelse, når udladningsbanegården ligger i et tredjeland.

7 Den tyske regering underrettede Kommissionen om de italienske myndigheders fortolkning af direktivet samt om den af dem fulgte praksis. Kommissionens opfattelse var, at de italienske myndigheders fremgangsmåde ikke var i overensstemmelse med direktivet, og den anmodede ved skrivelse af 22. juli 1982 Den italienske Republik om at fremkomme med sine bemærkninger.

8 Kommissionen fandt ikke den italienske regerings besvarelse tilfredsstillende og fremsatte derfor den 2. marts 1983 en begrundet udtalelse over for de italienske myndigheder.

9 Den italienske regering bestred Kommissionens argumentation i den begrundede udtalelse; Kommissionen har herefter anlagt nærværende sag.

10 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen navnlig henvist til direktivets ordlyd, idet det ikke indeholder nogen undtagelse i det tilfælde, hvor den banegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset skal losses, er beliggende i et tredjeland. Kommissionen har anført, at i betragtning af Italiens geografiske beliggenhed og de betydelige handelsveje, som fra de øvrige medlemsstater går mod Norditalien,

vil den fortolkning af direktivet, de italienske myndigheder anlægger, for Italiens vedkommende gøre dette delvis uvirksomt.

11 Den italienske regering har understreget, at direktivet kun vedrører godstransport mellem medlemsstaterne. Den er af den opfattelse, at hvis direktivet ligeledes omfattede banegårde i tredjelande, skulle dette have været angivet udtrykkeligt.

12 Den italienske regering har desuden bemærket, at den af Kommissionen anlagte fortolkning for Italiens vedkommende vil bevirke, at godstransport inden for bestemmelseslandet kun kan ske ad landevej, hvilket indebærer, at Italien ikke opnår de fordele, der er baggrunden for den i direktivet fastsatte liberalisering.

13 Den har i øvrigt bemærket, at den i direktivet fastsatte kontrolordning er i strid med Kommissionens fortolkning. Navnlig kan de forpligtelser, jernbaneadministrationerne har i henhold til direktivets artikel 3, ikke omfatte jernbaneadministrationer i tredjelande, medmindre de pågældende lande har indgået aftale herom med Fællesskabet. Det kan ikke med rimelighed hævdes, at den ordning, der er indført ved direktivet, kan fungere takket være et frivilligt samarbejde med jernbanerne i tredjelande.

14 Efter den italienske regerings opfattelse bekræftes dette synspunkt klart 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). Ifølge betragtningerne til afgørelsen er formålet med forhandlingerne, at den i direktivet fastsatte ordning udvides til også at omfatte visse tredjelande, herunder Schweiz. Den italienske regering har understreget, at i henhold til de forhandlingsinstrukser, der findes i bilaget til afgørelsen, skal forhandlingerne blandt andet omfatte transport

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

15 Den italienske regering har navnlig henvist til, at der til ovennævnte bestemmelse er følgende fodnote:

»Transport mellem to medlemsstater, hvor transitkørsel gennem et tredjeland udelukkende foregår med jernbane, er allerede omfattet af direktivet.«

Den italienske regering har heraf modsætningsvis sluttet, at kombineret godstransport, hvor der benyttes landevej ved overskridelse af grænsen mellem et tredjeland og en medlemsstat, ikke er omfattet af direktivet.

16 På baggrund af disse forskellige opfattelser bemærkes først, at direktivet omfatter kombineret godstransport jernbane/landevej mellem to medlemsstater, selv om en sådan transport passerer et eller flere tredjelande. Den enkelte transport betragtes således som én transport fra afgangsstedet til ankomststedet, hvorved den omstændighed, at direktivet ikke indeholder nogen undtagelse i det tilfælde, hvor en af de banegårde, der benyttes, ligger i et tredjeland, også taler til fordel for Kommissionens fortolkning.

17 Navnlig underbygges den nævnte fortolkning desuden af direktivets formål, således som det fremgår af de nævnte betragtninger. De fordele, der er forbundet med denne form for transport, må vurderes i forhold til Fællesskabets interesser set under ét. Den omstændighed, at transporten i bestemmelsesmedlemsstaten udelukkende foregår ad landevej, kan således ikke i sig selv eliminere fordelene ved kombineret godstransport jernbane/landevej. I modsætning til, hvad den italienske regering har anført, er de nævnte fordele i øvrigt til gavn for bestemmelsesstaten i det omfang landevejsstrækningen i den pågældende stat begrænses.

18 Selv om direktivets artikel 3 indeholder en bestemmelse om samarbejde mellem jernbaneadministrationerne med hensyn til kontrolordningen, og en sådan forpligtelse til samarbejde ikke ved et direktiv kan pålægges administrationerne i et tredjeland, har Kommissionen ret i, at den pågældende banegårds påsætning af et stempel udelukkende tjener som bevis for den strækning, der faktisk er tilbagelagt med jernbane. På baggrund af det snævre samarbejde mellem alle europæiske jernbaneadministrationer er der ingen grund til at nære tvivl om bevisværdien af en sådan bekræftelse fra en administration i et tredjeland, selv om denne ikke er forpligtet til at give bekræftelsen.

19 Det omtvistede direktiv skal derfor 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.

20 En sådan fortolkning er ikke reelt i strid med ovennævnte afgørelse af 26. marts 1981 om indledning af forhandlinger med tredjelande. Set i den sammenhæng, hvori den indgår, kan fodnoten i forhandlingsinstrukserne ikke føre til den af den italienske regering anførte modsætningsslutning.

21 Formålet med afgørelsen er nemlig ikke at fastlægge direktivets rækkevidde, men udelukkende at bemyndige til indledning af forhandlinger og at give nærmere instrukser med henblik på forhandlingernes gennemførelse. Formålet med dem er at opbygge et samarbejde med bestemte tredjelande og at fastlægge parternes gensidige rettigheder i de pågældende aftaler. Selv om direktivet principielt omfatter transport mellem medlemsstater, som indebærer overskridelse ad landevej af grænsen mellem en medlemsstat og et tredjeland, og selv om det pågældende tredjeland i visse tilfælde, som f.eks. hvor køretøjer udlades i Lugano, allerede frivilligt yder det nødvendige samarbejde med hensyn til direktivets anvendelse, har det dog været nødvendigt at lade en sådan transport indgå i forhandlingsinstrukserne med henblik på, at dette samarbejde underlægges reglerne i de nævnte aftaler. I det i fodnoten nævnte tilfælde, hvor transitkørsel gennem et tredjeland udelukkende foregår med jernbane, er et samarbejde fra det pågældende lands myndigheders side ikke nødvendigt med henblik på direktivets anvendelse, og ved udformningen af forhandlingsinstrukserne har den situation derfor kunnet udelades, således som det er fastsat i den omtalte fodnote.

22 Det følger af det anførte, at Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af Rådets direktiv 75/130 af 17. februar 1975, navnlig dettes artikel 2, idet den kræver transportbevilling for køretøjer, som er indregistreret i Forbundsrepublikken Tyskland, og som mod Italien befordres med jernbane til Lugano banegård, når denne er den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset skal losses, og når den med jernbane tilbagelagte strækning kan bekræftes som angivet i direktivets artikel 3.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 3, første punktum, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvor der foreligger ganske særlige grunde.

24 Henset til uklarhederne i de fællesskabsbestemmelser, som Domstolen har fortolket, kan den italienske regering ikke kritiseres for at have ønsket Domstolens afgørelse, inden den tiltrådte Kommissionens fortolkning. Under disse ganske særlige omstændigheder vil sagens omkostninger være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af Rådets direktiv 75/130 af 17. februar 1975, navnlig dettes artikel 2, idet den kræver transportbevilling for køretøjer, som er indregistreret i Forbundsrepublikken Tyskland, og som mod Italien befordres med jernbane til Lugano banegård, når denne er den egnede udladningsbanegård, der ligger nærmest ved det sted, hvor godset skal losses, og når den med jernbane tilbagelagte strækning kan bekræftes som angivet i direktivets artikel 3.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Mackenzie Stuart Bosco Due

Pescatore Koopmans Bahlmann Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident