RETSMØDERAPPORT
i sag C-45/89 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *De relevante retsforskrifter*

a) De fællesskabsretlige bestemmelser

1. Den 17. februar 1975 vedtog Rådet med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 75 direktiv 75/130/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne (EFT L 48, s. 31). Ifølge anden betragtning til direktivet blev dette udstedt med følgende begrundelse:

»brugen af kombineret jernbane/landevejstransport giver en fordelagtig økonomisk udnyttelse, når det drejer sig om international landevejstransport på lange strækninger; denne brug aflaster landevejstrafikken og øger derved sikkerheden på landevejene og har sideløbende hermed betydning for de miljøbevarende bestræbelser; ophævelsen af kvantitative begrænsninger og afskaffelsen af diverse endnu gældende administrative hindringer letter denne udvikling; for at undgå misbrug må der fastsættes kontrolforanstaltninger«.

I direktivets artikel 1, stk. 1, blev der fastlagt følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

— 'Kombineret transport (jernbane/landevej)', vejgodstransport mellem medlemsstaterne, hvorunder traktor, lastvogn, påhængsvogn, sættevogn eller disses løse overbygninger 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.

— 'Løs overbygning', den del af motorkøretøjet, der er bestemt til at modtage ladningen, som er forsynet med støtteben, og som ved hjælp af en til motorkøretøjet hørende anordning kan frigøres fra dette og anbringes på det igen.«

Ved Rådets direktiv 79/5/EØF af 19. december 1978 (EFT 1979 L 5, s. 33) om ændring af direktiv 75/130 blev artikel 1, stk. 1, affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

— 'Kombineret transport (jernbane/landevej)', vejgodstransport mellem med-

* Processprog: italiensk.

lemsstater, 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.

— 'Løs overbygning', den del af et motorkøretøj til vejtransport, der er bestemt til at modtage ladningen, og som kan frigøres fra køretøjet og atter anbringes på dette.«

Artikel 2 i direktiv 75/130 indeholder følgende bestemmelse:

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

Direktivets artikel 6 lyder således:

»Dette direktiv ændrer ikke de i de enkelte medlemsstater gældende betingelser for adgang til erhvervet som fragtfører inden for landevejstransport og for adgang til transportmarkedet.«

En erklæring vedrørende denne bestemmelse er indeholdt i forhandlingsprotokollen for det rådsmøde, hvorunder direktiv 75/130 blev vedtaget. Erklæringen lyder således:

»Rådet og Kommissionen erklærede, at anvendelsen af en traktor til på en national vejstrækning at bringe eller hente et køretøj, der transporteres med en kombineret transport (jernbane/vej), eller en løs overbygning, er undergivet de bestemmelser, der er i kraft i den pågældende medlemsstat, uden at dette dog kan medføre kvantitative restriktioner og med forbehold af de eventuelt foreskrevne gunstigere bestemmelser mellem medlemsstater.«

b) Nationale bestemmelser

2. Ved artikel 7 i et dekret udstedt af den italienske regering den 4. juli 1985 (GURI nr. 197 af 22.8.1985) blev der fastsat et kontingent for 1985 for særlige bevillinger for traktorer (trækkøretøjer), der udelukkende er bestemt til befordring af påhængsvogne eller sættevogne, som anvendes inden for international kombineret transport.

I betragtningerne til et andet dekret af 16. september 1986 (GURI nr. 219 af 20.9.1986) anførtes det, at som følge af forpligtelsen i direktiv 75/130 for Fællesskabets medlemsstater til senest inden den 1. oktober 1975 at frigøre kombinerede transportformer fra enhver kontingent- eller bevillingsordning og når henses til dekretet af 4. juli 1985, hvis artikel 7 fastsatte det nævnte kontingent, måtte de i henhold til direktivet krævede bestemmelser udstedes hurtigst muligt. I det nævnte dekrets eneste artikel blev det i overensstemmelse hermed fastsat, at det ved artikel 7 af 4. juli 1985 indførte kontingent kun skulle finde anvendelse på transport mellem ikke-EF-medlemsstater, og at kombineret transport mellem medlemsstater ikke skulle være omfattet af nogen kontingentordning.

Kort tid efter, nærmere bestemt ved et nyt dekret af 24. oktober 1986 (GURI nr. 263 af 12.11.1986, s. 8), blev dekretet af 16. september 1986 ophævet.

B — *Tvistens forhistorie*

3. Efter at have modtaget en klage fra det tyske firma Emons' datterselskab i Milano — der havde henvendt sig til Kommissionen for at meddele denne, at de italienske myndigheder afviste at udstede nye transportbevillinger til selskabet for trækkøretøjer, der blev anvendt til kombineret transport — anmodede Kommissionens tjenestegrene ved skrivelse af 2. juni 1986 de italienske myndigheder om at meddele, hvilke bestemmelser der var gældende i Italien, for så vidt angår anvendelsen af direktiv 75/130.

På trods af, at Kommissionen ved et telex af 1. september 1986 rykkede de italienske myndigheder for et svar, blev denne skrivelse ikke besvaret.

4. Da Kommissionen skønnede, at den italienske ordning vedrørende kombineret transport åbenbart stred mod de fællesskabsretlige regler, indledte den herefter proceduren i medfør af EØF-Traktatens artikel 169. Ved skrivelse af 25. maj 1987 henledte den de italienske myndigheders opmærksomhed på forpligtelserne i henhold til såvel EØF-Traktatens artikel 5 som direktiv 75/130. Da Kommissionen ikke modtog nogen reaktion på denne skrivelse, fremsatte den, den 4. juli 1988, en begrundet udtalelse.

Da de italienske myndigheder ikke reagerede på den begrundede udtalelse, besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

5. Kommissionens stævning i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 20. februar 1989.

Ved kendelse af 4. oktober 1989 har Domstolen taget en begæring fra Kongeriget Nederlandene om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande til følge.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Kommissionen har, støttet af *intervenienten*, nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 75/130 af 17. februar 1975 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport (jernbane/landevej) mellem medlemsstaterne, jf. navnlig artikel 2, idet der i Italien opretholdes en bevillings- og/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.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. *Den Italienske Republik* har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

7. *Kommissionen*, støttet af Nederlandenes regering, har gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 75/130, jf. navnlig artikel 2.

Kommissionen har anført, at direktiv 75/130 er et led i den gradvise liberalisering af adgangen til udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne på transportområdet.

Direktivet (jf. artikel 1 og 2) indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne skal frigøre følgende former for godstransport mellem medlemsstaterne fra enhver kontingent- eller bevillingsordning:

a) transport ad landevej, for så vidt angår strækningen fra pålæsningsstedet til den banegård, der ligger nærmest dette

b) transport med jernbane, for så vidt angår strækningen fra denne banegård til den, der ligger nærmest det sted, hvor godset losses

c) transport, på ny ad landevej, for så vidt angår strækningen fra sidstnævnte banegård til det sted, hvor godset losses.

Efter Kommissionens opfattelse er enhver kontingentordning for kombineret transport eller endog ordning, hvorefter der kræves bevilling, omfattet af forbuddet mod sådanne ordninger i artikel 2 i direktiv 75/130.

Kommissionen har anført, at det ikke er nogen forudsætning for, at der er tale om kombineret transport, at trækkøretøjet er omfattet af befordringen med jernbane. Denne fortolkning støttes af selve ordlyden af direktivets artikel 1, stk. 1, navnlig efter den ved direktiv 79/5 gennemførte ændring i forhold til den oprindelige affattelse af bestemmelsen. Traktorer er ikke længere omfattet af opregningen i artikel 1, men nævnes ved siden af begrebet »sættevogn«, hvilket netop angiver, at det ikke har betydning, om trækkøretøjet er omfattet af befordringen med jernbane (»med eller uden traktor«).

Ser man på formålet med liberaliseringen af kombineret transport, bliver rigtigheden af denne fortolkning utvivlsom. Ønsker man at give virksomhederne et incitament til at benytte denne form for transport, er det vanskeligt forståeligt, at de — idet dette økonomisk set er ganske irrationelt — skal pålægges at lade trækkøretøjet være omfattet af befordringen med jernbane, hvilket medfører øgede omkostninger såvel i form af større udgifter til jernbanetransport som i form af, at køretøjet på uproduktiv måde ikke benyttes i det pågældende tidsrum. I praksis gennemføres langt den overvejende del af kombineret transport, uden at trækkøretøjet er omfattet af befordringen med jernbane.

Artikel 6 i direktiv 75/130 ændrer ikke noget ved det anførte, således som det også fremgår af erklæringen om denne bestemmelse i forhandlingsprotokollen for det rådsmøde, hvorunder direktivet blev vedtaget.

Ifølge denne erklæring kan anvendelsen af traktorer til brug for den indledende og den afsluttende strækning i forbindelse med en kombineret transport ikke underlægges kvantitative restriktioner.

Det må derimod anses for lovligt, at medlemsstaterne underlægger anvendelsen af traktorer til disse strækninger en bevillingsordning, hvorefter tilladelse meddeles uden videre. En sådan ordning er i praksis uundgåelig, da alle andre former for transport er underlagt en bevillingsordning. En tilladelse, der meddeles uden videre efter ansøgning, har til formål at gøre det muligt i forbindelse med den kontrol, som nødvendigvis må udøves, at sondre mellem henholdsvis liberaliserede transportformer og andre transportformer. Dette er årsagen til, at samtlige medlemsstater opretholder bevillingsordninger, hvorefter tilladelse meddeles uden videre. Det er kun i Italien, at de omhandlede strækninger er underlagt en egentlig kvantitativ begrænsning, hvilket strider mod artikel 2 i direktiv 75/130.

Nederlandenes regering har gjort gældende, at man ifølge definitionen af kombineret transport i artikel 1, stk. 1, i direktiv 75/130 kan sondre mellem følgende former herfor (for så vidt angår de enheder, der skal pålæsses):

a) Strækningen med jernbane omfatter sættevognen samt traktoren (kombineret transport med medfølgende trækkøretøj).

b) Strækningen med jernbane omfatter sættevognen, men ikke traktoren (kombineret transport uden medfølgende trækkøretøj).

c) Strækningen med jernbane omfatter udelukkende en løs overbygning (kombineret transport uden medfølgende trækkøretøj).

Definitionen i artikel 1, stk. 1, i direktiv 75/130 omfatter ikke alene kombineret transport med medfølgende trækkøretøj [situation a)], men også kombineret transport uden medfølgende trækkøretøj [situationerne b) og c)].

Der er efter regeringens opfattelse tre hovedgrunde til, at denne antagelse er korrekt. For det første ville det i modsat fald ikke give nogen mening selvstændigt at nævne på den ene side traktorer og lastvogne og på den anden side påhængsvogne, sættevogne eller løse overbygninger hertil. For det andet må kombineret transport betragtes som en helhed, der omfatter den samlede strækning fra afgangsstedet til ankomststedet, således som det fremgår af Domstolens dom af 28. marts 1985 (sag 2/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1127, præmis 16). Om en eller flere delstrækninger omfatter transport med jernbane eller transport ad landevej ændrer således intet ved, at det drejer sig om én transport, ligesom kombinationen af de enheder, som der er tale om at pålæsse, kan variere. For det tredje gælder det endelig, at den fortolkning, hvorefter artikel 2 i direktiv 75/130 udelukkende angår kombineret transport med medfølgende trækkøretøj, strider mod målsætningerne med direktivet, således som disse navnlig er angivet i anden betragtning.

Artikel 6 i direktiv 75/130 er ikke til hinder for den ovenfor angivne fortolkning af direktivets artikel 1, stk. 1, idet artikel 6 udelukkende angår den indledende eller afsluttende del af en kombineret transport over

en national strækning, dvs. transporten af de enheder, der er tale om at pålæsse. Overskrider transporten en landegrænse, er det ikke artikel 6 i direktiv 75/130, der finder anvendelse, men udelukkende artikel 2.

Artikel 6 i direktiv 75/130 indebærer, at tilladelse til den indledende eller afsluttende del af transporten altid skal gives, når de kvalitative betingelser er opfyldt, der gælder enhver uden nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

8. *Den Italienske Republik* har i duplikken gjort gældende, at den fuldt ud deler den opfattelse, at kombineret transport i henhold til direktiv 75/130 ikke alene dækker tilfælde, hvor traktoren er omfattet af transporten med jernbane, men også tilfælde, hvor denne transport kun omfatter transportenheden, uden traktoren.

Det må dog følge heraf, at virkningerne af den i direktivets artikel 2 påbudte liberalisering med hensyn til kombineret transport bør være forskellige, alt efter om den kombinerede transport i praksis gennemføres under den ene eller den anden form (dvs. alt efter, om traktoren er omfattet af befordringen med jernbane).

Er traktoren ikke omfattet, dvs. når den kombinerede transport ikke omfatter en enhed, hvormed befordringen kan ske selvstændigt, er tilbagelægningen af den sidste strækning ad landevej i tilfælde, hvor denne er begrænset til en enkelt medlemsstats område, fortsat delvis underlagt den gældende ordning i den pågældende medlemsstat, jf. artikel 6 i direktiv 75/130, idet man må gøre brug af en trækkøretøj, der ikke har været omfattet af den kombinerede transport, og idet dette må ske i overensstemmelse med reglerne på det nationale marked, hvor kun den sidste strækning ad landevej tilbagelægges.

Transport ad landevej af denne art, som gennemføres inden for et enkelt land med henblik på, at de vejtransportenheder, der anvendes ved kombineret transport, kan tilbagelægge de sidste strækninger, er ikke omfattet af direktivets artikel 2; der er derimod tale om en national transport inden for det pågældende land, der som sådan fortsat i medfør af direktivets artikel 6 fuldt ud er underlagt den nationale ordning i dette land. Anlægger man en anden fortolkning af artikel 6, mister bestemmelsen ganske sit indhold.

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer