Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 20. dubna 2023[1]

Věc C-246/22

BW
za účasti
Staatsanwaltschaft Köln,
Bundesamt für Güterverkehr

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Amtsgericht Köln (okresní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Kombinovaná přeprava zboží – Směrnice 92/106/EHS – Mezinárodní silniční doprava – Nařízení (ES) č. 1072/2009 – Přeprava prázdných kontejnerů za účelem nakládky nebo vykládky zboží, která tvoří nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů – Kabotáž“

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 92/106/EHS ze dne 7. prosince 1992 o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy[2] a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy[3].

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi BW, jednatelkou přepravní společnosti usazené v Rumunsku, a Bundesamt für Güterverkehr (Spolkový úřad pro nákladní dopravu, Německo, dále jen „BAG“) ohledně správní pokuty uložené za porušení ustanovení o kabotáži v rozsahu, v němž BW překročila omezení zakotvené v článku 8 nařízení č. 1072/2009 při přepravě prázdných kontejnerů, na které se nevztahuje preferenční zacházení přiznané kombinované přepravě.

3. V této souvislosti bude muset Soudní dvůr určit, zda přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží, pokud přímo předchází přepravě naložených kontejnerů, která se uskutečňuje v rámci kombinované přepravy, nebo pokud na ni přímo navazuje, spadá do působnosti pojmu „kombinovaná přeprava“, nebo zda taková operace musí podléhat omezením vztahujícím se ke kabotáži, jak jsou zakotvena tímto nařízením.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Úř. věst. 1992, L 368, s. 38 (citace z uvedené směrnice použité v textu tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem).

[3] – Úř. věst. 2009, L 300, s. 72.

4. V tomto stanovisku na závěr své analýzy navrhnu Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že článek 1 směrnice 92/106 a článek 8 nařízení č. 1072/2009 musí být vykládány v tom smyslu, že přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží tvoří nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů, takže přeprava prázdných kontejnerů sdílí preferenční zacházení přiznané přepravě naložených kontejnerů potud, pokud jsou tyto kontejnery v rámci kombinované přepravy vyňaty z působnosti ustanovení o kabotáži zakotvených v nařízení č. 1072/2009.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 92/106

5. Třetí, pátý a šestý bod odůvodnění směrnice 92/106 stanoví:

„vzhledem k tomu, že rostoucí problémy vztahující se k přetížení silnic, k životnímu prostředí a k bezpečnosti provozu na silnicích vyžadují ve veřejném zájmu další rozvoj kombinované přepravy jako alternativy k silniční dopravě;

[…]

vzhledem k tomu, že liberalizace všech množstevních omezení a odstranění různých překážek správní povahy, které v oblasti silniční dopravy stále ještě existují, může podpořit výraznější využívání kombinované přepravy;

vzhledem k tomu, že s cílem dosáhnout toho, že kombinovaná přeprava povede k účinnému snížení přetížení silnic, je třeba, aby se tato liberalizace týkala cest po silnicích na omezenou vzdálenost.“

6. Článek 1 této směrnice stanoví:

„Aniž je dotčeno nařízení (EHS) č. 881/92[4], tato směrnice se vztahuje na operace kombinované přepravy.

Pro účely této směrnice se ‚kombinovanou přepravou‘ rozumí přeprava zboží mezi členskými státy, při níž nákladní automobil, přípojné vozidlo, návěs, s hnacím vozidlem nebo bez něj, výměnná nástavba nebo kontejner o 20 a více stopách využívají pro počáteční nebo konečný úsek cesty silnici a pro zbývající úsek železnici nebo vnitrozemskou vodní cestu nebo námořní dopravu, pokud je delší než 100 kilometrů vzdušnou čarou a cesta tam nebo zpět se uskuteční po silnici:

– mezi místem nakládky zboží a nejbližší vhodnou železniční stanicí nakládky pro počáteční cestu a mezi nejbližší vhodnou železniční stanicí vykládky a místem vykládky zboží pro konečnou cestu, nebo

4 – Nařízení Rady ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. 1992, L 95, s. 1). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1072/2009 (viz článek 18 tohoto nařízení).

– v okruhu nepřesahujícím 150 km vzdušnou čarou od říčního přístavu nebo od námořního přístavu nakládky nebo vykládky.“

7. Článek 4 uvedené směrnice stanoví:

„Každý silniční dopravce usazený v členském státě, který splňuje podmínky pro přístup k povolání a pro přístup na trh přepravy zboží mezi členskými státy, je v rámci kombinované přepravy mezi členskými státy oprávněn provádět počáteční nebo konečné úseky silniční dopravy, které tvoří nedílnou součást kombinované přepravy a které mohou, ale nemusí zahrnovat překročení hranice.“ (*neoficiální překlad*)

2. Nařízení č. 1072/2009

8. V bodech 2, 13, 15 a 16 odůvodnění nařízení č. 1072/2009 je uvedeno:

„(2) Zavedení společné dopravní politiky vyžaduje mimo jiné i stanovení společných pravidel pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy na území [Evropské unie] a stanovení podmínek, za nichž může podnikatel v silniční nákladní dopravě – nerezident provozovat přepravní služby uvnitř členského státu. Tato pravidla je nutno stanovit tak, aby přispívala k hladkému fungování vnitřního dopravního trhu.

[…]

(13) Podnikatelům v silniční nákladní dopravě, kteří jsou držiteli licence Společenství podle tohoto nařízení, a podnikatelům v silniční nákladní dopravě oprávněným k provozování určitých typů mezinárodní nákladní dopravy by mělo být povoleno dočasně a v souladu s tímto nařízením provádět vnitrostátní přepravní služby v rámci členského státu, aniž by v něm měli sídlo nebo byli jinak usazeni […]

[…]

(15) Aniž jsou dotčena ustanovení Smlouvy týkající se práva usazování, kabotáž je službou, kterou podnikatelé v silniční nákladní dopravě poskytují v členském státě, v němž nejsou usazeni, a neměla by být zakázána, pokud se neprovádí způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v tomto členském státě […]

(16) Tímto nařízením nejsou dotčena ustanovení týkající se silniční přepravy dováženého nebo vyváženého zboží uskutečňované jako jeden úsek kombinované dopravy, která jsou obsažena ve [směrnici 92/106]. Na vnitrostátní cesty uskutečňované po silnici v rámci hostitelského členského státu, které nejsou součástí kombinované dopravy podle [směrnice 92/106], se vztahuje definice kabotáže, a proto by měly splňovat požadavky tohoto nařízení.“

9. Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na mezinárodní silniční nákladní přepravu pro cizí potřebu prováděnou na území [Unie].

[…]

4. Toto nařízení se použije na vnitrostátní silniční nákladní přepravu, kterou dočasně provozuje podnikatel v silniční nákladní dopravě – nerezident podle kapitoly III.

5. Následující druhy přeprav a jízdy bez nákladu s takovou přepravou související nepodléhají licenci Společenství ani jinému povolení k přepravě:

[…]

d) přeprava nákladu vozidly, pokud splňuje tyto podmínky […]

[…]“

10. Článek 2 uvedeného nařízení, nadepsaný „Definice“, zakotvuje:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

2) ‚mezinárodní přepravou‘:

   a) jízda vozidla s nákladem, při které leží výchozí a cílové místo ve dvou různých členských státech, s průjezdem nebo bez průjezdu jedním či více členskými státy nebo jednou či více třetími zeměmi;

   b) jízda vozidla s nákladem, při které výchozí místo leží v jednom členském státě a cílové místo v třetí zemi nebo naopak, s průjezdem nebo bez průjezdu jedním či více členskými státy nebo jednou či více třetími zeměmi;

   c) jízda vozidla s nákladem mezi třetími zeměmi s průjezdem po území jednoho nebo více členských států nebo

   d) jízda bez nákladu související s přepravami uvedenými v písmenech a), b) a c);

3) ‚hostitelským členským státem‘ členský stát, v němž podnikatel v silniční nákladní dopravě provozuje svou činnost, jiný než členský stát, v němž je tento podnikatel usazen;

4) ‚podnikatelem v silniční nákladní dopravě – nerezidentem‘ podnik silniční nákladní dopravy, který svou činnost provozuje v hostitelském členském státě;

[…]

6) ‚kabotáží‘ vnitrostátní přeprava pro cizí potřebu dočasně provozovaná v hostitelském členském státě v souladu s tímto nařízením;

[…]“

11. Kapitola III téhož nařízení, nadepsaná „Kabotáž“, obsahuje zejména článek 8, který zní takto:

„1. Každý podnikatel v silniční nákladní dopravě provozující nákladní dopravu pro cizí potřebu, který je držitelem licence Společenství a jehož řidič, pokud je státním příslušníkem třetí země, má osvědčení řidiče, je oprávněn za podmínek stanovených v této kapitole provozovat kabotáž.

2. Podnikatelé v silniční nákladní dopravě uvedení v odstavci 1 jsou oprávněni v návaznosti na mezinárodní přepravu nákladu z jiného členského státu nebo ze třetí země do hostitelského členského státu provést po dodání nákladu s týmž vozidlem, nebo v případě soupravy s týmž motorovým vozidlem, až tři kabotážní přepravy. K poslední vykládce v rámci kabotáže musí v hostitelském členském státě dojít do 7 dnů od poslední vykládky navazující na mezinárodní přepravu.

[…]“

B. Německé právo

12. Ustanovení § 13 Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (nařízení o mezinárodní přepravě zboží po silnici a kabotáži)[5] ze dne 28. prosince 2011 stanoví:

„Kombinovanou mezinárodní přepravou pro cizí potřebu se rozumí přeprava zboží, při které:

1. motorové vozidlo, přípojné vozidlo, podvozek nebo kontejner o délce alespoň 6 metrů uskutečňují část cesty po silnici a další část cesty po železnici nebo po vnitrozemské vodní cestě či po moři (s cestou po moři delší než 100 km vzdušnou čarou),

2. celá cesta probíhá zčásti v tuzemsku a zčásti v zahraničí a

3. doprava po silnici v tuzemsku se uskutečňuje pouze mezi místem nakládky nebo místem vykládky a

a) nejbližší vhodnou železniční stanici nebo

b) vnitrozemským říčním přístavem nebo námořním přístavem, který se nachází v okruhu nejvýše 150 kilometrů vzdušnou čarou (nakládka nebo vykládka).“

13. Ustanovení § 15 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Podnikatel, jehož podnik je usazen ve členském státě […] může v rámci kombinované přepravy ve smyslu § 13 provádět nakládku nebo vykládku v tuzemsku, pokud splňuje podmínky pro přístup k povolání a pro přístup na trh silniční dopravy zboží mezi členskými státy.“

[5] – BGBl. 2012 I, s. 42.

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

14. Ve dnech 22. ledna a 6. února 2020 vznesl úřad BAG v souvislosti s provozními kontrolami provedenými ve společnosti Contargo Rhein-Neckar GmbH námitky proti 60 přepravním operacím, které byly pro tuto společnost uskutečněny ve dnech 6. až 27. května 2019 přepravní společností usazenou v Rumunsku, jejíž jednatelkou je BW.

15. Úřad BAG vytýká BW, že v nejméně 57 případech přepravila prázdné kontejnery, na které se nevztahuje preferenční zacházení přiznané kombinované přepravě, a jsou tedy kabotáží. BW jakožto jednatelka porušila omezení tří kabotážních jízd během sedmi dnů, které je zakotveno v článku 8 nařízení č. 1072/2009.

16. BW tvrdí, že přeprava prázdných kontejnerů tvoří součást přepravy naložených kontejnerů, na kterou se vztahuje preferenční zacházení přiznané kombinované přepravě. Vysvětluje, že její obchodní činnost spočívá v přebírání naložených kontejnerů v pozemním kontejnerovém terminálu za účelem jejich přepravy k jejich příjemcům. Po vyložení zboží jsou nyní prázdné kontejnery opět přepraveny do pozemního kontejnerového terminálu. Nakonec, po jejich přeložení, se opět uskuteční přeprava do pozemního kontejnerového terminálu a poté do přístavů, aby mohly být přepraveny po moři na lodi. Podle BW by tedy bylo spravedlivé neposuzovat přepravu prázdných kontejnerů izolovaně, nýbrž jako nedílnou součást jediné přepravní smlouvy a umožnit tak, aby se na ni vztahovalo preferenční zacházení přiznané kombinované přepravě.

17. Rozhodnutím ze dne 30. října 2020 byla BW za porušení ustanovení o kabotáži úřadem BAG uložena správní pokuta ve výši 8 625 eur.

18. BW podala proti tomuto rozhodnutí stížnost, přičemž tvrdila, že na dotčenou přepravu se vztahuje výjimka stanovená pro kombinovanou přepravu. Podle jejího názoru by taková přeprava neměla být posuzována izolovaně, nýbrž jako součást hlavní smlouvy.

19. Úřad BAG má naproti tomu za to, že na přepravu prázdných kontejnerů před nakládkou nebo po vykládce zboží se nevztahuje preferenční zacházení přiznané kombinované přepravě, nýbrž že musí být posuzována odděleně. Taková přeprava prázdných kontejnerů tedy spadá do působnosti článku 8 nařízení č. 1072/2009, který stanoví omezení kabotáže, a to zejména povinnost uskutečňovat mezinárodní přepravu a omezení na tři kabotážní přepravy během sedmi dnů.

20. Za těchto okolností se Amtsgericht Köln (okresní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je přeprava prázdných kontejnerů k [vykládce] nebo od [nakládky] nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů, takže se na přepravu prázdných kontejnerů vztahuje preferenční zacházení přiznané přepravě plných kontejnerů v rozsahu, v němž jsou tyto kontejnery v rámci kombinované přepravy vyňaty z působnosti ustanovení o kabotáži?“

21. Písemná vyjádření byla předložena úřadem BAG a Evropskou komisí.

IV. Analýza

22. Předběžnou otázkou se předkládající soud dotazuje, zda článek 1 směrnice 92/106 a článek 8 nařízení č. 1072/2009 musí být vykládány v tom smyslu, že přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží tvoří nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů, takže se na přepravu prázdných kontejnerů vztahuje preferenční zacházení přiznané přepravě naložených kontejnerů v rozsahu, ve kterém jsou tyto kontejnery v rámci kombinované přepravy vyňaty z ustanovení o kabotáži, která jsou v tomto nařízení zakotvena.

23. Úvodem je třeba připomenout vztah mezi nařízením č. 1072/2009, které pro kabotáž stanoví určitá omezení, a směrnice 92/106, která obsahuje ustanovení o kombinované přepravě.

24. Článek 8 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 zaprvé stanoví, že kabotáž, a to vnitrostátní silniční přeprava pro cizí potřebu dočasně provozovaná dopravcem, který není v hostitelském členském státě rezidentem, podléhá určitým omezením. Bod 16 odůvodnění tohoto nařízení však upřesňuje, že toto nařízení se použije, aniž jsou dotčena ustanovení týkající se silniční přepravy dováženého nebo vyváženého zboží uskutečňované jako jeden úsek kombinované dopravy, která jsou obsažena ve směrnici 92/106. Vnitrostátní silniční přeprava provedená v hostitelském členském státě, která součástí takové kombinované přepravy není, spadá do působnosti definice kabotáže, a musí proto podléhat požadavkům uvedeného nařízení.

25. Článek 1 směrnice 92/106 zadruhé definuje kombinovanou přepravu jako přepravu zboží mezi členskými státy, při níž nákladní automobil nebo kontejner využívají pro počáteční nebo konečný úsek cesty silnici a pro zbývající úsek železnici nebo vnitrozemskou vodní cestu nebo námořní dopravu, pokud je delší než 100 kilometrů vzdušnou čarou, a počáteční nebo konečná cesta se uskuteční po silnici mezi místem nakládky zboží a nejbližší vhodnou železniční stanicí nakládky pro počáteční cestu nebo mezi nejbližší vhodnou železniční stanicí vykládky a místem vykládky zboží pro konečnou cestu nebo v okruhu nepřesahujícím 150 km vzdušnou čarou od říčního přístavu nebo námořního přístavu nakládky nebo vykládky. Tento článek mimoto upřesňuje, že se tato směrnice vztahuje na operace kombinované přepravy, aniž je dotčeno nařízení č. 881/92 [6].

26. S ohledem na tyto skutečnosti podotýkám, že tyto dva nástroje se zaprvé uplatní, aniž by byly vzájemně dotčeny, a zadruhé, že směrnice 92/106 ani nařízení č. 1072/2009 výslovně ani implicitně neodkazují na režim, který se vztahuje na přepravu prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží, a to v návaznosti na operaci kombinované přepravy nebo před ní.

27. Nařízení č. 1072/2009 se totiž v bodě 16 odůvodnění omezuje na definici kabotáže jako vnitrostátních cest uskutečňovaných po silnici, které nejsou součástí kombinované přepravy, jak je definována směrnicí 92/106.

28. Článek 1 této směrnice, jak jsem připomněl v bodě 25 tohoto stanoviska, přitom kombinovanou přepravu definuje odkazem na počáteční nebo konečný úsek, přičemž počátečním úsekem se rozumí úsek mezi místem nakládky zboží a železniční stanicí nakládky, zatímco konečným úsekem se rozumí úsek mezi železniční stanicí vykládky a místem vykládky zboží. Článek 4 uvedené směrnice mimoto stanoví, že silniční dopravce je v rámci kombinované přepravy oprávněn uskutečnit počáteční nebo konečné úseky silniční přepravy, které tvoří

[6] – Viz poznámka pod čarou 4 tohoto stanoviska.

nedílnou součást kombinované přepravy. Není činěn žádný odkaz na přepravu prázdných kontejnerů před počátečním úsekem nebo po konečném úseku, ani není upřesněno, zda taková přeprava tvoří nedílnou součást kombinované přepravy.

29. Článek 2 odst. 2 nařízení č. 1072/2009 však pojem „mezinárodní přeprava“ definuje tak, že tento pojem zahrnuje určité jízdy vozidla s nákladem a jízdy bez nákladu, které s nimi souvisejí.

30. V tomto ohledu úřad BAG vyvozuje, že i když toto nařízení soustavně rozlišuje mezi jízdou s nákladem a jízdou bez nákladu, avšak směrnice 92/106 tak nečiní, ukazuje to na to, že unijní normotvůrce neměl v úmyslu zahrnout do definice kombinované přepravy ve smyslu článku 1 této směrnice dopravu bez nákladu před nakládkou nebo po vykládce zboží.

31. Připomínám však zaprvé, že nařízení č. 1072/2009 a směrnice 92/106, i když na sebe odkazují [7] a spadají do společné dopravní politiky, jsou samostatnými nástroji, které byly přijaty v různých obdobích a sledují vlastní cíle. Toto nařízení odkazuje právě na přepravu bez nákladu, poněvadž jeho cílem je omezit jízdy vozidel bez nákladu tím, že se optimalizují jejich jízdy prostřednictvím liberalizace kabotáže, pokud se neprovádí způsobem, který vede ke vzniku trvalé nebo nepřetržité činnosti v dotčeném členském státě. Odkaz na přepravu bez nákladu nemá tutéž relevanci v rámci kombinované přepravy, která nemá za cíl optimalizovat jízdu vozidel bez nákladu, nýbrž umožnit účinné odstranění zatížení silnic a snížit emise znečišťujících látek podporou využívání námořní nebo železniční dopravy.

32. Ze studia přípravných dokumentů ke směrnici 92/106 zadruhé plyne, že otázka odlišení přepravy naložených kontejnerů od přepravy prázdných kontejnerů nebyla projednávána, takže nelze tvrdit, že unijní normotvůrce měl za to, že přeprava bez nákladu před nakládkou nebo po vykládce zboží do působnosti pojmu „kombinovaná přeprava“ nemá spadat.

33. Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 92/106 [8], mimoto zakotvoval nové znění článku 3 této směrnice, když upřesnil, že „přeprav[a] prázdných nákladových jednotek před přepravou zboží a po ní“ je součástí silničního úseku kombinované přepravní operace [9].

34. Evropský parlament doplnění tohoto odkazu na přepravu bez nákladu vypustil [10]. Mimoto upřesnil, že pokud by bylo povoleno, aby přeprava bez nákladu nespadala pod limit vzdálenosti pro silniční úseky a nebyla by – na rozdíl od přepravy s nákladem – zahrnuta do působnosti pojmu „kombinovaná přeprava“, mělo by to za následek zvýšení emisí, což je v rozporu s cílem směrnice, a sice snižovat emise podporou alternativy pro tento způsob dopravy [11].

35. Jde-li o nové znění čl. 1 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 92/106, Parlament doplnil, že maximální vzdálenost pro silniční úseky by se měla použít i na přepravu prázdné nákladové jednotky [12], což spíše naznačuje, že taková přeprava součástí pojmu „kombinovaná přeprava“ je a musí podléhat témuž omezení vzdálenosti, jelikož je vlastní i části přepravy s nákladem.

7 – Viz poznámka pod čarou 4 tohoto stanoviska.

8 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy [COM(2017) 648 final]. Tento návrh však nebyl přijat.

9 – Viz s. 22 tohoto návrhu směrnice.

10 – Viz pozměňovací návrh 33 zprávy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy (A8-0259/2018), s. 24.

11 – Viz pozměňovací návrhy 48-268 předložené ve výboru Evropského parlamentu pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, dostupné na následující internetové adrese: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_FR.pdf, s. 71.

12 – Viz pozměňovací návrhy citované v poznámce pod čarou 11 tohoto stanoviska, s. 61.

36. Pokud jde o Radu Evropské unie[13], ta navrhla nové znění čl. 1 odst. 2 směrnice 92/106 změnit tak, aby se pojem „kombinovaná přeprava“ nahradil pojmem „mezinárodní kombinovaná přeprava“, který se vztahuje k přepravě kontejnerů, ať jsou plné nebo prázdné. V novém znění čl. 1 odst. 3 této směrnice však Rada upřesnila, že „[p]řeprava prázdných nákladových jednotek před počátečním nebo po konečném úseku cesty (například z kontejnerového depa nebo do něj) se nepovažuje za součást operace kombinované přepravy“.

37. Na základě toho dospívám k závěru, že v době přijímání směrnice 92/106 otázka přepravy prázdných kontejnerů nevyvstávala a že tato otázka vyvstává dnes, a to nikoli tolik, pokud jde o zjištění, zda přeprava prázdných kontejnerů před nakládkou nebo po vykládce zboží v rámci kombinované přepravy spadá ze své podstaty do působnosti tohoto pojmu „kombinovaná přeprava“, nýbrž spíše za účelem zjištění, zda jízda bez nákladu musí být započitatelná do limitu vzdálenosti cesty po silnici, a to ve snaze o podporu jiných, účinnějších a méně znečišťujících druhů dopravy.

38. Zatřetí, i kdyby byl odkaz na přepravu bez nákladu obsažený v nařízení č. 1072/2009 relevantní, svědčilo by to podle mého názoru ve prospěch myšlenky, že každá přeprava bez nákladu, která přímo souvisí s přepravou s nákladem, tvoří součást téže přepravní operace, kterou je třeba, pokud jde o status, jaký ji přiznat, uznat za celek. Přeprava prázdných kontejnerů před nakládkou nebo po vykládce zboží v rámci kombinované přepravní operace je této operaci jako takové vlastní a je pro ni nezbytná, a tvoří tedy její nedílnou součást.

39. Jedinou výjimkou by byla situace, kdy by zbožím byl prázdný kontejner sám, tj. pokud by byl kontejner předmětem samostatné obchodní transakce v rámci koupě nebo nájmu. Přeprava prázdných kontejnerů by potom tvořila součást odlišných operací, které by přímo nesouvisely s operací přepravy naložených kontejnerů, a neměla by proto spadat do působnosti pojmu „kombinovaná přeprava“ ve smyslu směrnice 92/106, nýbrž by měla podléhat omezením vztahujícím se ke kabotáži, jak jsou zakotvena v nařízení č. 1072/2009.

40. V tomto ohledu připomínám, že činnost BW spočívá v přebírání kontejnerů naložených v pozemním kontejnerovém terminálu za účelem jejich přepravy k jejich příjemcům. Po vyložení zboží jsou nyní prázdné kontejnery opět přepraveny do pozemního kontejnerového terminálu. Nakonec se po opětovné nakládce těchto kontejnerů znovu uskuteční přeprava do pozemního kontejnerového terminálu a poté do přístavů, aby mohly být kontejnery odeslány na lodi po moři. BW upřesňuje, že během nakládky nebo vykládky zůstávají kontejnery umístěny na podvozku nákladního vozidla.

41. Za podmínky, že prázdný kontejner není sám o sobě považován za zboží, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, umožňuje systém, který BW zavedla, vyhovět cílům směrnice 92/106, které směřují ke snížení zatížení silnic.

42. Stejně jako Komise myslím, že v případě, kdy by přeprava prázdného kontejneru přímo předcházející přepravě naloženého kontejneru nebo na tuto přepravu přímo navazující, uskutečňovaná v rámci kombinované přepravní operace, musela podléhat omezením vztahujícím se ke kabotáži, musel by být odvoz prázdných kontejnerů prováděn vnitrostátními dopravci na základě různých přepravních smluv, což by znamenalo další finanční a administrativní zátěž a zvýhodňovalo by to ryze silniční dopravu v neprospěch přepravy kombinované. Dodávám, že v rozsahu, v němž je účelem povolení kabotáže, jak je zakotvena v nařízení č. 1072/2009, zabránit

[13] – Viz zpráva ze dne 30. listopadu 2018 (13871/2/18 REV 2), s. 19 a 20.

právě tomu, aby se vozidla při průjezdu hostitelským členským státem vracela bez nákladu, bylo by započítávání přepravy prázdných kontejnerů do maximálního počtu přeprav v rámci kabotáže, které je dopravce-nerezident v hostitelském členském státu oprávněn uskutečnit, v rozporu s touto liberalizací.

43. Je pravdou, že takový model předpokládá, že dopravce-nerezident může uskutečnit neomezený počet operací kombinované přepravy, jelikož tyto operace nepodléhají omezením, která jsou zakotvena v nařízení č. 1072/2009.

44. V tomto bodě uznávám, že je důležité zajistit, aby se dopravní podniky nemohly směrnice 92/106 dovolávat zneužívajícím způsobem s cílem obejít pravidla o kabotáži.

45. Nemyslím však, že výklad pojmu „kombinovaná přeprava“, podle něhož přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží tvoří nedílnou součást operace kombinované přepravy, může k obcházení pravidel vést.

46. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1055 ze dne 15. července 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009, (ES) č. 1072/2009 a (EU) č. 1024/2012 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví silniční dopravy[14] v bodě 22 odůvodnění totiž uvádí, že členské státy by měly mít možnost odchýlit se od článku 4 směrnice 92/106 a uplatňovat ustanovení týkající se kabotáže obsažená v nařízení č. 1072/2009 na silniční dopravce-nerezidenty, kteří užívají silnici pro počáteční nebo konečný úsek cesty v rámci kombinované přepravy, s cílem řešit tyto problémy.

47. Ve světle těchto skutečností navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že článek 1 směrnice 92/106 a článek 8 nařízení č. 1072/2009 musí být vykládány v tom smyslu, že přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží tvoří nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů, takže se na přepravu prázdných kontejnerů vztahuje preferenční zacházení přiznané přepravě naložených kontejnerů, pokud jsou tyto kontejnery v rámci kombinované přepravy vyňaty z působnosti ustanovení o kabotáži, která jsou v tomto nařízení zakotvena.

V. Závěry

48. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Amtsgericht Köln (okresní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) odpověděl takto:

„Článek 1 směrnice Rady 92/106/EHS ze dne 7. prosince 1992 o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy a článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy

musí být vykládány v tom smyslu, že

[14] – Úř. věst. 2020, L 249, s. 17.

přeprava prázdných kontejnerů do místa nakládky nebo z místa vykládky zboží tvoří nedílnou součást přepravy naložených kontejnerů, takže se na přepravu prázdných kontejnerů vztahuje preferenční zacházení přiznané přepravě naložených kontejnerů, pokud jsou tyto kontejnery v rámci kombinované přepravy vyňaty z působnosti ustanovení o kabotáži, která jsou v tomto nařízení zakotvena.“