Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 20. april 2023 [1]

Sag C-246/22

BW
procesdeltagere:
Staatsanwaltschaft Köln,
Bundesamt für Güterverkehr

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Amtsgericht Köln (byretten i Köln, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – transport – kombineret godstransport – direktiv 92/106/EØF – international vejtransport – forordning (EF) nr. 1072/2009 – transport af tomme containere med henblik på læsning eller aflæsning af de varer, der udgør en uadskillelig del af transporten af læssede containere – cabotagekørsel«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne [2] og af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel [3].

2. Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem BW, som er direktør i en rumænsk transportvirksomhed, og Bundesamt für Güterverkehr (forbundskontoret for godstransport, Tyskland, herefter »Bundesamt«) vedrørende pålæggelse af en administrativ bøde for overtrædelse af bestemmelserne om cabotagekørsel, idet BW skal have overskredet den grænse, der er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, under transporten af tomme containere, som ikke er omfattet af den præferencebehandling, der indrømmes kombineret transport.

3. På denne baggrund skal Domstolen afgøre, om den transport af tomme containere, der sker til eller fra det sted, hvor godset læsses eller losses – når den i forbindelse med en kombineret transport går umiddelbart forud for en transport af læssede container eller følger umiddelbart herefter – falder ind under begrebet »kombineret transport«, eller om en sådan transport skal være omfattet af de begrænsninger for cabotagekørsel, der er fastsat i denne forordning.

[1] – Originalsprog: fransk.
[2] – EFT 1992, L 368, s. 38.
[3] – EUT 2009, L 300, s. 72.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg efter min bedømmelse foreslå Domstolen, at den fastslår, at artikel 1 i direktiv 92/106 og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 skal fortolkes således, at transporten af tomme containere til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, udgør en uadskillelig del af transporten af læssede containere, således at transporten af tomme containere er omfattet af den præferencebehandling, der indrømmes transporten af læssede containere, for så vidt som disse i forbindelse med kombineret transport er undtaget fra bestemmelserne om cabotagekørsel i forordning nr. 1072/2009.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 92/106

5. Tredje, femte og sjette betragtning til direktiv 92/106 har følgende ordlyd:

»[D]e stigende problemer i forbindelse med vejenes overbelastning, miljøet og færdselssikkerheden kræver af samfundsmæssige hensyn […] yderligere udvikling af kombineret transport som alternativ til vejtransport.

[…]

[F]ritagelsen for kvantitative restriktioner og afskaffelsen af forskellige endnu bestående administrative hindringer for vejtransporten vil kunne fremme en øget anvendelse af kombineret transport.

[F]or at kombineret transport skal kunne føre til, at presset på vejene lettes, bør denne liberalisering kun vedrøre vejstrækninger af begrænset længde.«

6. Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»Dette direktiv finder anvendelse på kombineret transport, jf. dog forordning (EØF) nr. 881/92[4].

I dette direktiv forstås ved »kombineret transport«: transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder en lastvogn, påhængsvogn, sættevogn med eller uden trækkende køretøj, et veksellad eller en container på 20 fod og derover anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning og til den resterende strækning anvender jernbane, indre vandveje eller søvejen, når denne strækning er over 100 km i lige linje, og den indledende eller afsluttende vejstrækning tilbagelægges:

– enten mellem det sted, hvor godset læsses, og den indladningsbanegård, der ligger nærmest, for så vidt angår den indledende strækning, og mellem den udladningsbanegård, der ligger nærmest, og det sted, hvor godset losses, for så vidt angår den afsluttende strækning[…]

– eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra laste- eller lossehavnen.«

[4] – Rådets forordning af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT 1992, L 95, s. 1). Denne forordning blev ophævet og erstattet af forordning nr. 1072/2009 (jf. denne forordnings artikel 18).

7. Det nævnte direktivs artikel 4 bestemmer:

»Enhver transportvirksomhed, der er etableret i en medlemsstat og opfylder betingelserne for adgang til erhvervet og til markedet for godstransport mellem medlemsstaterne, har ret til i forbindelse med en kombineret transport mellem medlemsstaterne at udføre transporten på de indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, der udgør en integrerende del af den kombinerede transport, uanset om disse vejstrækninger passerer en grænse.«

2. Forordning nr. 1072/2009

8. I 2., 13., 15. og 16. betragtning til forordning nr. 1072/2009 anføres følgende:

»(2) Indførelsen af en fælles transportpolitik indebærer bl.a. fastsættelse af fælles regler om adgang til markedet for international godskørsel på Fællesskabets område samt fastsættelse af betingelser for transportvirksomheders adgang til at udføre national godskørsel i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Disse regler bør udformes på en måde, så de bidrager til et velfungerende indre marked på transportområdet.

[…]

(13) Transportvirksomheder, der har en fællesskabstilladelse som omhandlet i denne forordning, og transportvirksomheder, som har ret til at udføre visse kategorier af international transport, bør i overensstemmelse med denne forordning have adgang til at udføre national transport i en medlemsstat i en begrænset periode, hvor de ikke har hjemsted eller andet forretningssted […]

[…]

(15) Cabotagekørsel er transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og bør ikke forbydes, hvis den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i en værtsmedlemsstat, jf. dog traktatens bestemmelser om etableringsret […]

(16) Denne forordning berører ikke bestemmelserne vedrørende indgående og udgående godstransport ad vej som en del af kombineret transport som fastsat i [direktiv 92/106]. Strækninger, der tilbagelægges ad landevej i værtsmedlemsstaten, og som ikke indgår i kombineret transport i medfør af [direktiv 92/106], henhører under definitionen af cabotagekørsel og er derfor omfattet af bestemmelserne i denne forordning.«

9. Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning gælder for international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på [Den Europæiske Unions] område.

[…]

4. Denne forordning finder anvendelse på national godskørsel, som en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed midlertidigt udfører, jf. bestemmelserne i kapitel III.

5. De følgende former for transport og kørsel uden last i forbindelse med sådan transport kræver ikke en fællesskabstilladelse og fritages for enhver form for transporttilladelse:

[…]

d) transport af gods med motorkøretøjer […]

[…]«

10. Den nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

2) »international transport«:

   a) kørsel med et læsset køretøj, som kører fra en medlemsstat til en anden, med eller uden transit gennem en eller flere medlemsstater eller et eller flere tredjelande

   b) kørsel med et læsset køretøj fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, med eller uden transit gennem en eller flere medlemsstater eller et eller flere tredjelande

   c) kørsel med et læsset køretøj mellem tredjelande med transit gennem en eller flere medlemsstaters område, eller

   d) kørsel uden last i forbindelse med de former for transport, der er nævnt i litra a), b) og c).

3) »værtsmedlemsstat«: en medlemsstat, hvor en transportvirksomhed udfører transport, ud over i den medlemsstat, hvor transportvirksomheden er etableret

4) »ikke-hjemmehørende transportvirksomhed«: en transportvirksomhed, der udfører transport i en værtsmedlemsstat

[…]

6) »cabotagekørsel«: national transport for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat i overensstemmelse med denne forordning

[…]«

11. Den samme forordnings kapitel III med overskriften »Cabotagekørsel« omfatter navnlig artikel 8, som er affattet som følger:

»1. Enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning, som er indehaver af en fællesskabstilladelse, og hvis fører, såfremt denne er statsborger i et tredjeland, er i besiddelse af en førerattest, har adgang til på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, at udføre cabotagekørsel.

2. Transportvirksomheder, som beskrevet i stk. 1, har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til værtsmedlemsstaten, efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret. Den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport.

[…]«

B. Tysk ret

12. § 13 i Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (bekendtgørelse om international godskørsel og cabotagekørsel)[5] af 28. december 2011 bestemmer:

»Ved »international kombineret transport for fremmed regning« forstås godstransport, for hvilken det gælder, at

1. en lastvogn, en påhængsvogn, en sættevogn, et veksellad eller en container på mindst 6 m tilbagelægger en del af strækningen ad vej og en anden del af strækningen ad jernbane eller med skib ad flod eller til søs (med en havstrækning på over 100 km i lige linje)[…]

2. den samlede strækning befinder sig delvist inden for landets grænser og delvist udenfor, og at

3. vejtransporten inden for landets grænser alene foregår mellem stedet for læsning eller losning og

a) den nærmeste egnede banegård eller

b) en flod- eller søhavn, der er beliggende inden for en radius på 150 km i lige linje (læsning eller losning).«

13. Denne bekendtgørelses § 15, stk. 1, bestemmer følgende:

»En erhvervsdrivende, hvis virksomhed er etableret i en medlemsstat […] kan i forbindelse med kombineret transport som omhandlet i § 13 foretage læsning eller losning i hjemlandet, såfremt den pågældende opfylder betingelserne for adgang til erhvervet og adgang til markedet for international godstransport mellem medlemsstaterne.«

III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14. I forbindelse med inspektioner, som Bundesamt foretog henholdsvis den 22. januar og den 6. februar 2020 af bedriften i selskabet Contargo Rhein-Neckar GmbH, påtalte kontoret 60 transporter, som i perioden fra den 6. til den 27. maj 2019 var blevet udført for det pågældende selskab af en rumænsk transportvirksomhed, hvor BW er direktør.

[5] – BGBl. 2012 I, s. 42.

15. Bundesamt har foreholdt BW, at hun i mindst 57 tilfælde har transporteret tomme containere, som ikke er omfattet af den præferencebehandling, der indrømmes kombineret transport, hvorfor der har været tale om cabotagekørsel. BW har i sin egenskab af direktør overskredet begrænsningen på tre cabotagekørsler inden for syv dage som fastsat i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009.

16. BW har gjort gældende, at transporten af tomme containere er en del af transporten af læssede containere, som er omfattet af præferencebehandlingen af kombineret transport. Hun har forklaret, at den virksomhed, hun driver, består i at hente læssede containere på en indlandscontainerterminal og levere dem til modtagerne. Efter losningen transporteres de herefter tomme containere videre til en indlandscontainerterminal. Efter fornyet læsning af containerne transporteres disse endelig til en indlandscontainerterminal og derfra til havne med henblik på afsendelse med skib. Ifølge BW vil det derfor være rimeligt ikke at betragte transporten af de tomme containere isoleret, men som en integrerende del af en samlet transportaftale, og dermed at lade denne transport være omfattet af præferencebehandlingen af kombineret transport.

17. Ved afgørelse af 30. oktober 2020 pålagde Bundesamt BW en administrativ bøde på 8 625 EUR for overtrædelse af bestemmelserne om cabotagekørsel.

18. BW klagede over denne afgørelse, idet hun gjorde gældende, at de omhandlede transporter faldt ind under den for kombineret transport fastsatte undtagelse. Transporterne skulle således efter hendes opfattelse ikke betragtes isoleret hver for sig, men som integrerende dele af en hovedaftale.

19. Bundesamt fandt derimod, at transporten af tomme containere forud for en læsning eller efter en losning ikke var omfattet af præferencebehandlingen af kombineret transport, men skulle betragtes isoleret. En sådan transport af tomme containere var derfor underlagt begrænsningerne af cabotagekørsel i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, bl.a. pligten til at udføre international transport og grænsen på tre kørsler inden for syv dage.

20. På denne baggrund har Amtsgericht Köln (byretten i Köln, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør transporten af tomme containere til læsning henholdsvis til losning en uadskillelig del af transporten af læssede containere, således at transporten af tomme containere er omfattet af den [præferencebehandling, der indrømmes transporten af læssede containere], fordi de sidstnævnte er undtaget fra bestemmelserne om cabotagekørsel i forbindelse med kombineret transport?«

21. Bundesamt og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

22. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende oplyst, om artikel 1 i direktiv 92/106 og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 skal fortolkes således, at transporten af tomme containere til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, udgør en uadskillelig del af transporten af læssede containere, således at transporten af tomme containere er omfattet af

den præferencebehandling, der indrømmes transporten af læssede containere, for så vidt som disse i forbindelse med kombineret transport er undtaget fra denne forordnings bestemmelser om cabotagekørsel.

23. Indledningsvis skal jeg minde om samspillet mellem forordning nr. 1072/2009, der fastsætter visse begrænsninger for cabotagekørsel, og direktiv 92/106, der rummer bestemmelserne om kombineret transport.

24. For det første bestemmer artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, at cabotagekørsel, dvs. national godskørsel for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat af en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed, er undergivet visse begrænsninger. Ifølge 16. betragtning til denne forordning berører den imidlertid ikke bestemmelserne vedrørende indgående og udgående godstransport ad vej som en del af kombineret transport som fastsat i direktiv 92/106. Strækninger, der tilbagelægges ad landevej i en værtsmedlemsstat, og som ikke indgår i en sådan transport, henhører derimod under definitionen af cabotagekørsel og er derfor omfattet af bestemmelserne i den nævnte forordning.

25. For det andet defineres i artikel 1 i direktiv 92/106 kombineret transport som transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder lastvognen eller containeren anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning og til den resterende strækning anvender jernbane, indre vandveje eller søvejen, når denne strækning er over 100 km i lige linje, og den indledende eller afsluttende vejstrækning tilbagelægges enten mellem det sted, hvor godset læsses, og den indladningsbanegård, der ligger nærmest, for så vidt angår den indledende strækning, og mellem den udladningsbanegård, der ligger nærmest, og det sted, hvor godset losses, for så vidt angår den afsluttende strækning, eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra laste- eller lossehavnen. I øvrigt præciserer denne artikel, at dette direktiv finder anvendelse på kombineret transport, jf. dog forordning nr. 881/92 [6].

26. På baggrund af disse oplysninger påpeger jeg, at dels finder disse to instrumenter anvendelse uden at berøre hinandens bestemmelser, dels henviser hverken direktiv 92/106 eller forordning nr. 1072/2009 udtrykkeligt eller implicit til den ordning, som transport af tomme containere hører ind under, når den sker til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, efter eller forud for en kombineret transport.

27. Forordning nr. 1072/2009 har nemlig i 16. betragtning hertil blot defineret cabotagekørsel som indenlandske strækninger, der tilbagelægges ad landevej, og som ikke indgår i kombineret transport som defineret i direktiv 92/106.

28. Dette direktivs artikel 1 definerer imidlertid, som jeg har gjort opmærksom på i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, kombineret transport ved henvisning til den indledende eller afsluttende vejstrækning, idet der ved førstnævnte forstås strækningen mellem det sted, hvor godset læsses, og indladningsbanegården, og ved sidstnævnte forstås strækningen mellem udladningsbanegården og det sted, hvor godset losses. Det nævnte direktivs artikel 4 bestemmer endvidere, at en transportvirksomhed har ret til i forbindelse med en kombineret transport at udføre transporten på de indledende og/eller afsluttende vejstrækninger, der udgør en integrerende del af den kombinerede transport. Der henvises ingen steder til den transport af tomme containere, der går

[6] – Jf. fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

forud for den indledende strækning, eller som følger efter den afsluttende strækning, og det er heller ikke præciseret, om en sådan transport udgør en integrerende del af den kombinerede transport.

29. Forordning nr. 1072/2009 definerer imidlertid i artikel 2, nr. 2), »international transport« som bl.a. kørsel med et læsset køretøj og kørsel uden last i forbindelse hermed.

30. I denne henseende har Bundesamt gjort gældende, at hvis denne forordning systematisk sondrer mellem kørsel med et læsset køretøj og kørsel uden last, mens direktiv 92/106 ikke sondrer, viser dette, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at lade kørsel uden last forud for læsning eller efter losning af godset indgå i definitionen af kombineret transport som omhandlet i dette direktivs artikel 1.

31. For det første minder jeg imidlertid om, at forordning nr. 1072/2009 og direktiv 92/106, om end de henviser til hinanden [7] og begge hører under den fælles transportpolitik, er to adskilte instrumenter, der er vedtaget på forskellige tidspunkter og forfølger hver sine mål. Denne forordning henviser netop til kørsel uden last, eftersom den har til formål at mindske antallet af kørsler uden last ved at optimere udnyttelsen af vejstrækningerne gennem liberalisering af cabotagekørsler, forudsat at sådanne kørsler ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i den pågældende medlemsstat. Henvisningen til kørsler uden last har derfor ikke samme relevans i forbindelse med kombineret transport, hvor det ikke er et spørgsmål om at optimere køretøjernes kørsel uden last, men at lette presset på vejene og nedbringe de forurenende emissioner ved at fremme sø- og jernbanetransport.

32. For det andet fremgår det ved en læsning af forarbejderne til direktiv 92/106, at sondringen mellem transport af læssede containere og transport af tomme containere ikke blev drøftet, hvorfor det ikke kan hævdes, at det var EU-lovgivers opfattelse, at kørsel uden last forud for læsning eller efter losning af godset ikke skulle være omfattet af begrebet »kombineret transport«.

33. Endvidere var der i et forslag til direktiv om ændring af direktiv 92/106 [8] foreslået en ny affattelse af dette direktivs artikel 3, hvori det skulle præciseres, at »transport af tomme lasteenheder før og efter transport af varer« udgjorde en del af vejstrækningen i en kombineret transport [9].

34. Europa-Parlamentet fjernede tilføjelsen af denne henvisning til kørsel uden last [10]. Endvidere præciserede Parlamentet, at hvis man vedtog, at kørsel uden last ikke indgik i vejstrækningernes begrænsede længde og derfor ikke på samme måde som kørsel med last var omfattet af begrebet »kombineret transport«, ville det medføre en stigning i de forurenende emissioner, hvilket ville være i strid med målene med direktiv 92/106, nemlig en nedbringelse af emissionerne gennem støtte til lavemissionstransportformerne [11].

7 – Jf. fodnote 4 i dette forslag til afgørelse.

8 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/106/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (COM(2017) 648 final). Dette forslag er imidlertid bortfaldet.

9 – Jf. s. 22 i dette forslag til direktiv.

10 – Jf. ændringsforslag 33 til betænkningen om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om ændring af direktiv 92/106/EØF om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (A8-0259/2018), s. 24.

11 – Jf. ændringsforslag 48-268, indgivet af Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevaresikkerhed, som findes på følgende internetadresse: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_FR.pdf, s. 71.

35. Parlamentet tilføjede med hensyn til den foreslåede nye affattelse af artikel 1, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 92/106, at begrænsningen af vejstrækningernes længde også burde gælde transporten af en tom lasteenhed [12], hvilket snarere tyder på, at en sådan transport netop var omfattet af begrebet »kombineret transport« og burde være underlagt den samme begrænsning, for så vidt som den er en iboende del af kørslen med last.

36. Rådet for Den Europæiske Union [13] foreslog for sin del at ændre den nye affattelse af artikel 1, stk. 2, i direktiv 92/106 således, at begrebet »kombineret transport« blev erstattet af begrebet »international kombineret transport«, som vedrører transport af containere, uanset om de er fyldte eller tomme. I den nye affattelse af dette direktivs artikel 1, stk. 3, præciserede Rådet imidlertid, at »transporten af tomme lasteenheder forud for en indledende vejstrækning eller efter en afsluttende vejstrækning (f.eks. fra eller til en containerterminal) ikke anses for at udgøre en del af en kombineret transport«.

37. Jeg konkluderer heraf, at på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 92/106 blev spørgsmålet om transporten af tomme containere ikke rejst, men at der i dag er opstået et spørgsmål, ikke så meget om, hvorvidt transporten af tomme containere forud for læsning eller efter losning af godset i forbindelse med en kombineret transport er en uadskillelig del af begrebet »kombineret transport«, men snarere om, hvorvidt kørslen uden last skal medregnes i begrænsningen af vejstrækningens længde, og dette med henblik på fremme af andre og mere effektive og mindre forurenende transportformer.

38. Selv om henvisningen i forordning nr. 1072/2009 til kørsler uden last er relevant, taler dette for det tredje efter min opfattelse for den tanke, at enhver kørsel uden last, der er direkte knyttet til en kørsel med last, er en del af en samlet transport, som skal anerkendes som et hele for så vidt angår den status, der skal tillægges den. Transporten af tomme containere forud for læsning eller efter losning af godset i forbindelse med en kombineret transport er en iboende og nødvendig del af denne operation som sådan og derfor også en integrerende del heraf.

39. Den eneste undtagelse vil være en situation, hvor den tomme container i sig selv er en vare, dvs. når containeren er genstanden for en selvstændig forretningstransaktion, i forbindelse med køb eller udlejning. Transporten af tomme containere vil da indgå i særskilte transportoperationer, som ikke er direkte knyttet til en kørsel med læssede containere og derfor ikke bør være omfattet af begrebet »kombineret transport« som omhandlet i direktiv 92/106, men bør være underlagt de begrænsninger, der gælder cabotagekørsel, og som er fastsat i forordning nr. 1072/2009.

40. I denne henseende minder jeg om, at BW's virksomhed består i at afhente læssede containere på en indlandscontainerterminal og levere dem til modtagerne. Efter losningen transporteres de herefter tomme containere videre til en indlandscontainerterminal. Efter fornyet læsning af containerne transporteres disse endelig til en indlandscontainerterminal og derfra til havne med henblik på afsendelse med skib. BW har præciseret, at containerne under læsning eller losning bliver stående på den pågældende lastvogns chassis.

41. For så vidt som den tomme container ikke betragtes som en vare i sig selv, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, gør BW's system det således muligt at opfylde målsætningerne for direktiv 92/106, der skal sikre, at presset på vejene lettes.

[12] – Jf. de ændringsforslag, der er nævnt i fodnote 11 i dette forslag til afgørelse, s. 61.

[13] – Jf. rapport af 30.11.2018 (13871/2/18 REV 2), s. 19 og 20.

42. I lighed med Kommissionen er jeg nemlig af den opfattelse, at såfremt transporten af en tom container, der går direkte forud for en transport af en læsset container eller følger direkte efter denne inden for rammerne af en kombineret transport, skulle være underlagt begrænsningerne af cabotagekørsel, skulle bortkørslen af de tomme containere foretages af nationale transportvirksomheder i henhold til andre transportaftaler, hvilket ville indebære ekstra økonomiske og administrative byrder og begunstige transport alene ad landevej på bekostning af kombineret transport. Jeg tilføjer, at for så vidt som tilladelsen til cabotagekørsel, jf. forordning nr. 1072/2009, netop har til formål at forebygge kørsel uden last, når køretøjerne kører gennem en værtsmedlemsstat, vil det være i strid med denne liberalisering at tælle en transport af tomme containere med i det maksimale antal cabotagekørsler, som den ikke-hjemmehørende transportvirksomhed har tilladelse til at foretage i den pågældende værtsmedlemsstat.

43. En sådan model indebærer ganske vist, at en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed ville kunne foretage et udefineret antal kombinerede transporter, idet disse transporter ikke er underlagt begrænsningerne i forordning nr. 1072/2009.

44. Jeg anerkender i denne henseende, at det er vigtigt at sikre, at transportvirksomhederne ikke kan misbruge direktiv 92/106 til at omgå reglerne om cabotagekørsel.

45. Jeg tror imidlertid ikke, at en fortolkning af begrebet »kombineret transport«, hvorefter transporten af tomme containere til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, er en integrerende del af en kombineret transport, kan give anledning til omgåelse af reglerne.

46. Det hedder nemlig i 22. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1055 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, (EF) nr. 1072/2009 og (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i vejtransportsektoren[14], at medlemsstaterne bør have mulighed for at fravige artikel 4 i direktiv 92/106 og at anvende bestemmelserne om cabotagekørsel i forordning nr. 1072/2009 på de ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, der anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning i forbindelse med en kombineret transport, med henblik på at håndtere sådanne problemer.

47. På baggrund af disse oplysninger foreslår jeg Domstolen, at den fastslår, at artikel 1 i direktiv 92/106 og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 skal fortolkes således, at transporten af tomme containere til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, udgør en uadskillelig del af transporten af læssede containere, således at transporten af tomme containere er omfattet af den præferencebehandling, der indrømmes transporten af læssede containere, for så vidt som disse i forbindelse med kombineret transport er undtaget fra denne forordnings bestemmelser om cabotagekørsel.

[14] – EUT 2020, L 249, s. 17.

V. Forslag til afgørelse

48. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Amtsgericht Köln (byretten i Köln, Tyskland) forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 1 i Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne og artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel

skal fortolkes således, at

transporten af tomme containere til det sted, hvor godset læsses, eller fra det sted, hvor det losses, udgør en uadskillelig del af transporten af de læssede containere, hvorfor transporten af tomme containere er omfattet af den præferencebehandling, der indrømmes transporten af læssede containere, for så vidt som disse i forbindelse med kombineret transport er undtaget fra denne forordnings bestemmelser om cabotagekørsel.«