CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 20 april 2023 [1] [i]

Zaak C-246/22

BW
in tegenwoordigheid van:
Staatsanwaltschaft Köln,
Bundesamt für Güterverkehr

[verzoek van het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Gecombineerd vervoer van goederen – Richtlijn 92/106/EEG – Internationaal vervoer over de weg – Verordening (EG) nr. 1072/2009 – Vervoer van lege containers ten behoeve van het laden of lossen van goederen, dat onlosmakelijk deel uitmaakt van het vervoer van beladen containers – Cabotagevervoer”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten [2] en van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg [3].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen BW, bedrijfsleidster van een in Roemenië gevestigde vervoersonderneming, en het Bundesamt für Güterverkehr (federale dienst voor goederenvervoer, Duitsland; hierna: „BAG”) over een wegens schending van de bepalingen inzake cabotagevervoer opgelegde administratieve boete, aangezien BW de in artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde beperking had overschreden bij het vervoer van lege containers die niet in aanmerking kwamen voor de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 1992, L 368, blz. 38.

3 PB 2009, L 300, blz. 72.

3. In deze zaak zal het Hof moeten uitmaken of het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen, onmiddellijk voorafgaand aan of volgend op een vervoer van beladen containers, dat deel uitmaakt van een gecombineerd vervoer, onder het begrip „gecombineerd vervoer" valt, dan wel of de in die verordening gestelde beperkingen inzake cabotagevervoer op een dergelijke verrichting van toepassing zijn.

4. In deze conclusie zal ik aan het einde van mijn analyse het Hof in overweging geven om voor recht te verklaren dat artikel 1 van richtlijn 92/106 en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen onlosmakelijk deel uitmaakt van het vervoer van beladen containers, zodat het vervoer van lege containers mede onder de preferentiële behandeling van het vervoer van beladen containers valt, voor zover deze in het kader van het gecombineerd vervoer zijn vrijgesteld van de in verordening nr. 1072/2009 vastgestelde cabotagebepalingen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 92/106

5. De derde, de vijfde en de zesde overweging van richtlijn 92/106 luiden als volgt:

„Overwegende dat het, gezien de toenemende problemen in verband met de verstopte wegen, het milieu en de verkeersveiligheid, in het algemeen belang is het gecombineerd vervoer als alternatief voor het wegvervoer verder te ontwikkelen;

[…]

Overwegende dat het gebruik van het gecombineerd vervoer kan worden gestimuleerd door deze techniek te ontdoen van iedere kwantitatieve beperking en door verschillende nog in het wegvervoer bestaande administratieve verplichtingen op te heffen;

Overwegende dat deze liberalisering betrekking moet hebben op qua afstand beperkte wegtrajecten om met de techniek van het gecombineerd vervoer een werkelijke ontlasting van de wegen te bereiken".

6. Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op het gecombineerd vervoer, onverminderd het bepaalde in verordening (EEG) nr. 881/92[4].

In deze richtlijn wordt verstaan onder ‚gecombineerd vervoer': het goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger met of zonder trekker, de wissellaadbak of de container van 20 voet en meer gebruikmaken van de weg voor het eerste of

[4] Verordening van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB 1992, L 95, blz. 1). Deze verordening is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 1072/2009 (zie artikel 18 van die verordening).

het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verrichten:

– hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft;

– hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading."

7. Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

„In een lidstaat gevestigde ondernemers van wegvervoer die met betrekking tot het goederenvervoer tussen de lidstaten aan de voorwaarden voor toelating tot het beroep en voor toegang tot de vervoersmarkt voldoen, mogen in het kader van gecombineerd vervoer tussen lidstaten al dan niet grensoverschrijdend begin- en/of eindvervoer verrichten dat een integrerend bestanddeel uitmaakt van het gecombineerd vervoer."

2. Verordening nr. 1072/2009

8. De overwegingen 2, 13, 15 en 16 van verordening nr. 1072/2009 luiden als volgt:

„(2) De totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid houdt onder meer in dat er gemeenschappelijke voorschriften moeten worden vastgesteld betreffende de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg op het grondgebied van de [Europese Unie], en dat de voorwaarden moeten worden vastgesteld waaronder niet-ingezeten vervoerders vervoersdiensten mogen verrichten in een lidstaat. Deze voorschriften moeten bijdragen tot de goede werking van de interne vervoersmarkt.

[…]

(13) De vervoerders die houder zijn van de communautaire vergunning als omschreven in deze verordening, dan wel de vervoerders die gemachtigd zijn om bepaalde categorieën internationaal vervoer te verzorgen, moeten worden gemachtigd om op tijdelijke basis nationale vervoersdiensten te verlenen overeenkomstig deze verordening, waar zij geen kantoor of andere vestiging hebben. […]

[…]

(15) Onverminderd de Verdragsbepalingen betreffende het recht van vestiging bestaat cabotagevervoer in het verlenen van diensten door vervoerders binnen een lidstaat waar deze niet zijn gevestigd, en mag het niet worden verboden zolang het niet op zodanige wijze wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat wordt. […]

(16) Deze verordening laat onverlet de bepalingen inzake het aan- of uitrijden van goederen over de weg in het kader van gecombineerd vervoer als vastgelegd in [richtlijn 92/106]. Binnenlandse ritten over de weg binnen een lidstaat van ontvangst die geen deel uitmaken van gecombineerd vervoer zoals vastgelegd in [richtlijn 92/106] vallen onder de definitie van cabotage, om welke reden de vereisten van deze verordening op dergelijke ritten van toepassing dienen te zijn."

9. Artikel 1 van deze verordening, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op het internationale goederenvervoer over de weg voor rekening van derden voor trajecten op het grondgebied van de [Unie].

[…]

4. Deze verordening is van toepassing op binnenlands vervoer van goederen over de weg dat tijdelijk wordt verricht door een niet-ingezeten vervoerder, zoals bepaald in hoofdstuk III.

5. De volgende soorten vervoer en lege ritten in het kader van dergelijk vervoer vereisen geen communautaire vergunning en zijn vrijgesteld van andere vervoersvergunningen:

[…]

d) goederenvervoer met motorvoertuigen […]

[…]"

10. Artikel 2 van deze verordening, met als opschrift „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

2. ‚internationaal vervoer':

a) de verplaatsingen van een geladen voertuig waarvan het punt van vertrek en het punt van aankomst zich in twee verschillende lidstaten bevinden, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen;

b) de verplaatsingen van een geladen voertuig vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen;

c) de verplaatsingen van een geladen voertuig tussen derde landen met doorvoer via één of meer lidstaten, of

d) de lege ritten in verband met het onder a), b) en c) bedoelde vervoer;

3. ‚lidstaat van ontvangst': een lidstaat waarin een vervoerder actief is, niet zijnde zijn lidstaat van vestiging;

4. ‚niet-ingezeten vervoerder': een wegvervoeronderneming die actief is in een lidstaat van ontvangst;

[…]

6. ‚cabotage': nationaal vervoer voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst, overeenkomstig deze verordening;

[…]"

11. Hoofdstuk III van diezelfde verordening, met als opschrift „Cabotage", bevat onder meer artikel 8, waarin het volgende is bepaald:

„1. Vervoerders voor rekening van derden die houder zijn van een communautaire vergunning mogen, mits de bestuurder, indien deze onderdaan is van een derde land, houder is van een bestuurdersattest, onder de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden cabotagevervoer verrichten.

2. Zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, wordt de in lid 1 bedoelde vervoerders toestemming verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, het trekkende voertuig van datzelfde voertuig, tot drie cabotageritten uit te voeren. De laatste lossing in het kader van een cabotagerit, alvorens de lidstaat van ontvangst te verlaten, vindt plaats binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden.

[…]"

B. Duits recht

12. § 13 van de Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (Duits besluit betreffende het internationale goederenvervoer over de weg en het cabotagevervoer) [5] van 28 december 2011 bepaalt:

„Onder internationaal gecombineerd vervoer voor rekening van derden wordt verstaan, het goederenvervoer waarbij

1. de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger, de wissellaadbak of de container van zes meter en meer voor een gedeelte van het traject gebruikmaken van de weg, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject (wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten);

2. het gehele traject deels in het binnenland en deels in het buitenland is gelegen, en

3. het vervoer over de weg in het binnenland uitsluitend wordt verricht tussen de laad- of losplaats en

[5] BGBl. 2012 I, blz. 42.

a) het dichtstbij gelegen geschikte station of

b) een rivier- of zeehaven binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten (in- of uitlading).”

13. § 15, lid 1, van datzelfde besluit luidt:

„Een ondernemer wiens onderneming is gevestigd in een lidstaat van de Europese Unie […] mag in het kader van gecombineerd vervoer in de zin van § 13 begin- en/of eindvervoer op het nationale grondgebied verrichten, indien hij voldoet aan de voorwaarden voor toelating tot het beroep en voor toegang tot de markt voor goederenvervoer over de weg tussen lidstaten.”

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

14. Op 22 januari en 6 februari 2020 heeft het BAG bij de onderneming Contargo Rhein-Neckar GmbH een controle ter plaatse verricht, waarbij het opmerkingen heeft gemaakt over 60 transporten die tussen 6 en 27 mei 2019 voor rekening van die onderneming werden uitgevoerd door een in Roemenië gevestigde vervoersonderneming waarvan BW bedrijfsleidster is.

15. Het BAG verwijt BW in ten minste 57 gevallen lege containers te hebben vervoerd die niet onder de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer vallen en dus cabotageritten waren. Bijgevolg heeft BW als bedrijfsleidster de in artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 bedoelde beperking van drie cabotageritten in zeven dagen overschreden.

16. BW betoogt dat het vervoer van lege containers deel uitmaakte van het vervoer van beladen containers, dat onder de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer valt. Zij wijst erop dat haar zakelijke activiteiten bestaan in het ophalen van beladen containers op een binnenvaartcontainerterminal, om die van daaruit naar de bestemmelingen ervan te vervoeren. Na het uitladen van de goederen worden de lege containers opnieuw vervoerd naar een binnenvaartcontainerterminal. Daar worden de containers opnieuw beladen om eerst naar een binnenvaartcontainerterminal en uiteindelijk naar havens te worden vervoerd om per zeeschip te worden verscheept. Volgens BW is er dan ook geen reden om het vervoer van lege containers als afzonderlijke verrichting te beschouwen, aangezien dit vervoer onlosmakelijk deel uitmaakt van één enkele vervoersovereenkomst die in aanmerking komt voor de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer.

17. Bij beslissing van 30 oktober 2020 heeft het BAG jegens BW een boete van 8 625,00 EUR opgelegd wegens overtreding van de cabotagevoorschriften.

18. BW heeft bezwaar tegen die beslissing gemaakt en daarbij aangevoerd dat de betrokken transporten onder de uitzondering van het gecombineerd vervoer vallen. Volgens haar mogen die transporten niet afzonderlijk worden bezien, maar moeten zij worden geacht deel uit te maken van een hoofdovereenkomst.

19. Het BAG stelt zich daarentegen op het standpunt dat het vervoer van lege containers tot aan een laadplaats of vanaf een losplaats niet in aanmerking komt voor de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer, maar afzonderlijk moet worden bekeken. Een dergelijk vervoer

van lege containers valt bijgevolg onder artikel 8 van verordening nr. 1072/2009, zodat de daarin vastgestelde beperkingen voor cabotagevervoer – namelijk de verplichting om internationaal vervoer te verzorgen en de 3-in-7-regel – in acht moeten worden genomen.

20. Tegen deze achtergrond heeft het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Maakt het vervoer van lege containers naar [de laadplaats] of vanaf [de losplaats] onlosmakelijk deel uit van het vervoer van beladen containers, zodat het vervoer van lege containers mede onder de preferentiële behandeling van het vervoer van volle containers valt voor zover deze in het kader van het gecombineerd vervoer zijn vrijgesteld van de cabotagebepalingen?"

21. Het BAG en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Analyse

22. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 1 van richtlijn 92/106 en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen onlosmakelijk deel uitmaakt van het vervoer van beladen containers, zodat het vervoer van lege containers in aanmerking komt voor de preferentiële behandeling van het vervoer van volle containers, voor zover deze in het kader van het gecombineerd vervoer zijn vrijgesteld van de in die verordening vastgestelde cabotagevoorschriften.

23. Vooraf zij herinnerd aan de onderlinge samenhang tussen verordening nr. 1072/2009, die bepaalde beperkingen oplegt aan cabotagevervoer, en richtlijn 92/106, die de bepalingen inzake gecombineerd vervoer bevat.

24. In de eerste plaats bepaalt artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 dat cabotagevervoer, dat wil zeggen binnenlands goederenvervoer over de weg voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht door een niet-ingezeten vervoerder in een lidstaat van ontvangst, aan bepaalde beperkingen is onderworpen. In overweging 16 van die verordening staat echter te lezen dat zij de bepalingen inzake het aan- of uitrijden van goederen over de weg in het kader van gecombineerd vervoer, als vastgelegd in richtlijn 92/106, onverlet laat. Binnenlandse ritten over de weg binnen een lidstaat van ontvangst die geen deel uitmaken van dergelijk vervoer, vallen bijgevolg onder de definitie van cabotage, zodat de vereisten van deze verordening op dergelijke ritten toepassing vinden.

25. In de tweede plaats omschrijft artikel 1 van richtlijn 92/106 gecombineerd vervoer als het goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen of de container gebruik maakt van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verricht hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft, hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading. Bovendien bepaalt dit artikel dat deze richtlijn van toepassing is op het gecombineerd vervoer,

onverminderd het bepaalde in verordening nr. 881/92 [6].

26. Gelet op deze elementen stel ik vast dat, ten eerste, deze beide instrumenten elkaar onverlet laten en, ten tweede, richtlijn 92/106 noch verordening nr. 1072/2009 expliciet of impliciet verwijst naar de regeling voor het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen, volgend op of voorafgaand aan een gecombineerd vervoer.

27. In overweging 16 van verordening nr. 1072/2009 wordt cabotage immers enkel aldus gedefinieerd dat het gaat om binnenlandse ritten over de weg die geen deel uitmaken van gecombineerd vervoer zoals vastgelegd in richtlijn 92/106.

28. Zoals ik in punt 25 van deze conclusie in herinnering heb gebracht, wordt gecombineerd vervoer in artikel 1 van die richtlijn omschreven onder verwijzing naar het begin- of het eindvervoer over de weg, waarbij beginvervoer wordt begrepen als het traject tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading en eindvervoer als het traject tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen. Artikel 4 van diezelfde richtlijn bepaalt bovendien dat ondernemers van wegvervoer in het kader van gecombineerd vervoer al dan niet grensoverschrijdend begin- en/of eindvervoer mogen verrichten dat een integrerend bestanddeel uitmaakt van het gecombineerd vervoer. Er wordt nergens verwezen naar het vervoer van lege containers voorafgaand aan het beginvervoer of volgend op het eindvervoer, en evenmin wordt nader aangegeven of een dergelijk vervoer een integrerend bestanddeel uitmaakt van het gecombineerd vervoer.

29. In artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 wordt „internationaal vervoer" echter gedefinieerd als bepaalde verplaatsingen van een geladen voertuig en de lege ritten die daarmee in verband staan.

30. In dit verband betoogt het BAG dat het feit dat een dergelijk onderscheid tussen ritten met lading en lege ritten systematisch wordt gemaakt in die verordening, maar niet in richtlijn 92/106, erop wijst dat de Uniewetgever lege ritten voorafgaand aan het laden of volgend op het lossen van de goederen niet heeft willen opnemen in de definitie van gecombineerd vervoer in de zin van artikel 1 van die richtlijn.

31. In de eerste plaats wil ik er echter op wijzen dat verordening nr. 1072/2009 en richtlijn 92/106, hoewel zij naar elkaar verwijzen [7] en deel uitmaken van een gemeenschappelijk vervoersbeleid, afzonderlijke instrumenten zijn die op verschillende tijdstippen zijn vastgesteld en eigen doelstellingen nastreven. Verordening nr. 1072/2009 verwijst juist naar lege ritten, aangezien zij beoogt het aantal lege ritten te verminderen door de trajecten ervan te optimaliseren via de liberalisering van cabotagevervoer, voor zover dat vervoer niet op zodanige wijze wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen de betrokken lidstaat wordt. De verwijzing naar lege ritten heeft dan ook niet dezelfde relevantie in de context van gecombineerd vervoer, waar het niet gaat om het optimaliseren van onbeladen ritten, maar om het bereiken van een werkelijke ontlasting van de wegen en een lagere uitstoot van verontreinigende stoffen door het vervoer over zee of per spoor aan te moedigen.

6 Zie voetnoot 4 van deze conclusie.

7 Zie voetnoot 4 van deze conclusie.

32. In de tweede plaats blijkt uit de voorbereidende documenten van richtlijn 92/106 dat het onderscheid tussen het vervoer van beladen en lege containers niet is besproken, zodat niet kan worden beweerd dat de Uniewetgever ervan is uitgegaan dat lege ritten voorafgaand aan het laden of volgend op het lossen van de goederen niet onder het begrip „gecombineerd vervoer" mochten vallen.

33. Bovendien voorzag een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 92/106 [8] in een nieuwe formulering van artikel 3 van die richtlijn, waarin was bepaald dat „het vervoer van lege laadeenheden vóór en na het vervoer van goederen" deel uitmaakte van het wegtraject van gecombineerd vervoer. [9]

34. Het Europees Parlement heeft de toevoeging van die verwijzing naar leeg vervoer geschrapt. [10] Bovendien heeft het gepreciseerd dat wanneer wordt toegestaan dat lege verplaatsingen niet worden meegenomen in de maximumafstanden voor het wegtraject en dus – anders dan beladen vervoer – niet in het begrip „gecombineerd vervoer" worden opgenomen, zulks zou leiden tot stijgende emissies, hetgeen indruist tegen het doeleinde van richtlijn 92/106 om de emissies terug te dringen door emissiearme alternatieve vervoerswijzen aan te moedigen. [11]

35. Met betrekking tot die nieuwe formulering van artikel 1, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 92/106 heeft het Parlement daaraan toegevoegd dat de maximumafstand voor trajecten over de weg ook moet gelden voor het vervoer van een lege laadeenheid [12], hetgeen veeleer suggereert dat een dergelijk vervoer juist deel uitmaakt van het begrip „gecombineerd vervoer" en aan dezelfde maximumafstand is gebonden, aangezien het onlosmakelijk samenhangt met het beladen gedeelte van het vervoer.

36. De Raad van de Europese Unie [13] heeft van zijn kant voorgesteld om de nieuwe formulering van artikel 1, lid 2, van richtlijn 92/106 te wijzigen door het begrip „gecombineerd vervoer" te vervangen door het begrip „internationaal gecombineerd vervoer", dat ziet op het vervoer van lege dan wel geladen laadeenheden. In de nieuwe formulering van artikel 1, lid 3, van die richtlijn heeft de Raad echter gepreciseerd dat „[h]et vervoer van lege laadeenheden vóór een begintraject of na een eindtraject over de weg (bijvoorbeeld van of naar een containeropslagplaats) […] niet als een onderdeel van gecombineerd vervoer [wordt] beschouwd".

37. Ik kom tot de slotsom dat ten tijde van de vaststelling van richtlijn 92/106 het vraagstuk van het vervoer van lege containers niet aan de orde was en dat thans niet zozeer de vraag rijst of het vervoer van lege containers vóór het laden dan wel na het lossen van de goederen in het kader van gecombineerd vervoer intrinsiek deel uitmaakt van het begrip „gecombineerd vervoer", maar veeleer of de lege rit moet worden meegeteld in de maximumafstanden voor het wegtraject, en wel met het oog op de bevordering van emissiearme alternatieve vervoerswijzen.

8 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten [COM(2017) 648 final]. Dit voorstel is echter achterhaald.

9 Zie blz. 22 van dat voorstel voor een richtlijn.

10 Zie amendement 33 van het verslag over een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 92/106/EEG houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (A8-0259/2018), blz. 24.

11 Zie amendementen 48-268, ingediend in de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid, beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_NL.pdf, blz. 71.

12 Zie aangehaalde amendementen in voetnoot 11 van deze conclusie, blz. 61.

13 Zie verslag van 30 november 2018 (13871/2/18 REV 2), blz.19 en 20.

38. In de derde plaats, en zelfs al zou de verwijzing in verordening nr. 1072/2009 naar leeg vervoer relevant zijn, pleit dit mijns inziens voor het standpunt dat elk leeg vervoer dat rechtstreeks verband houdt met een beladen vervoer, deel uitmaakt van eenzelfde vervoersverrichting die, wat de daaraan toe te kennen status betreft, als één geheel moet worden erkend. Het vervoer van lege containers voorafgaand aan het laden of volgend op het lossen van de goederen in het kader van gecombineerd vervoer is inherent aan en noodzakelijk voor die verrichting als zodanig en maakt er dus integraal deel van uit.

39. Als enige uitzondering hierop geldt de omstandigheid waarin de container zelf een goed vormt, dat wil zeggen wanneer de container het voorwerp uitmaakt van een op zichzelf staande handelstransactie met het oog op aankoop of huur. Het vervoer van lege containers maakt in dat geval deel uit van afzonderlijke verrichtingen, die niet rechtstreeks samenhangen met een vervoer van beladen containers en derhalve niet kunnen vallen onder het begrip „gecombineerd vervoer" in de zin van richtlijn 92/106, maar waarop de in verordening nr. 1072/2009 gestelde beperkingen inzake cabotagevervoer van toepassing horen te zijn.

40. In dit verband breng ik in herinnering dat de zakelijke activiteiten van BW bestaan in het ophalen van beladen containers op een binnenvaartcontainerterminal, om die van daaruit naar de bestemmelingen ervan te vervoeren. Na het uitladen van de goederen worden de lege containers opnieuw vervoerd naar een binnenvaartcontainerterminal. Daar worden de containers opnieuw beladen om eerst naar een binnenvaartcontainerterminal en uiteindelijk naar havens te worden vervoerd om per zeeschip te worden verscheept. BW preciseert dat de containers gedurende het laden en lossen ervan op het onderstel van de vrachtwagen blijven staan.

41. Voor zover de lege container op zich niet als een goed wordt beschouwd, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan, maakt het door BW opgezette systeem het bijgevolg mogelijk om de door richtlijn 92/106 beoogde ontlasting van de wegen te verwezenlijken.

42. Evenals de Commissie ben ik namelijk van mening dat indien het vervoer van een lege container, dat in het kader van gecombineerd vervoer onmiddellijk voorafgaand aan of volgend op een vervoer van een beladen container wordt verricht, onder de beperkingen voor cabotage zou vallen, het ophalen van lege containers zou moeten worden uitgevoerd door binnenlandse vervoerders in het kader van meerdere vervoersovereenkomsten, hetgeen extra financiële en administratieve lasten zou meebrengen en het zuivere wegvervoer zou bevoordelen ten nadele van gecombineerd vervoer. In dit verband merk ik nog op dat, aangezien de in verordening nr. 1072/2009 voorziene vergunning voor cabotagevervoer juist tot doel heeft te voorkomen dat voertuigen leeg terugkeren wanneer zij een lidstaat van ontvangst doorkruisen, het in strijd zou zijn met die liberalisering om een vervoer van lege containers mee te tellen bij het maximumaantal cabotageritten dat de niet-ingezeten vervoerder in die lidstaat van ontvangst mag verrichten.

43. Een dergelijk scenario gaat er weliswaar van uit dat een niet-ingezeten vervoerder een onbeperkt aantal verrichtingen van gecombineerd vervoer kan uitvoeren, aangezien die verrichtingen niet zijn onderworpen aan de door verordening nr. 1072/2009 gestelde beperkingen.

44. Op dit punt ben ik het ermee eens dat het belangrijk is ervoor te waken dat vervoersondernemingen zich met het oog op misbruik op richtlijn 92/106 kunnen beroepen teneinde de regels inzake cabotagevervoer te omzeilen.

45. Ik geloof echter niet dat een uitlegging van het begrip „gecombineerd vervoer” volgens welke het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen onlosmakelijk deel uitmaakt van gecombineerd vervoer, kan leiden tot omzeiling van die regels.

46. In overweging 22 van verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector [14] staat immers te lezen dat de lidstaten moeten kunnen afwijken van artikel 4 van richtlijn 92/106 en de cabotagebepalingen van verordening nr. 1072/2009 moeten kunnen toepassen op niet-ingezeten vervoerders die gebruikmaken van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte van het multimodale vervoerstraject, teneinde dergelijke problemen aan te pakken.

47. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te verklaren voor recht dat artikel 1 van richtlijn 92/106 en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen onlosmakelijk deel uitmaakt van het vervoer van beladen containers, zodat het vervoer van lege containers mede onder de preferentiële behandeling van het vervoer van beladen containers valt, voor zover deze in het kader van het gecombineerd vervoer zijn vrijgesteld van de in die verordening vastgestelde cabotagebepalingen.

V. Conclusie

48. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door het Amtsgericht Köln gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1 van richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten, en artikel 8 van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg,

moeten aldus worden uitgelegd dat

het vervoer van lege containers naar de laadplaats of vanaf de losplaats van de goederen onlosmakelijk deel uitmaakt van het vervoer van beladen containers, zodat het vervoer van lege containers mede onder de preferentiële behandeling van het vervoer van beladen containers valt, voor zover deze in het kader van het gecombineerd vervoer zijn vrijgesteld van de in die verordening vastgestelde cabotagebepalingen.”

[i] De nummering van de hoofdstukken en van het dictum van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.

[14] PB 2020, L 249, blz. 17.