Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 20 april 2023 [1]

Mål C-246/22

BW
ytterligare deltagare i rättegången:
Staatsanwaltschaft Köln,
Bundesamt für Güterverkehr

(begäran om förhandsavgörande från Amtsgericht Köln (Distriktsdomstolen i Köln, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Transporter – Kombinerad transport av gods – Direktiv 92/106/EEG – Internationella vägtransporter – Förordning (EG) nr 1072/2009 – Transport av tomma containrar för lastning eller lossning av gods som är en oskiljbar del av transporten av lastade containrar – Cabotagetransport”

I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna [2] och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. [3]

2. Begäran har framställts i ett mål mellan BW, verkställande direktör för ett transportföretag med säte i Rumänien, och Bundesamt für Güterverkehr (den federala myndigheten för godstransporter, nedan kallad BAG), rörande böter som ålagts på grund av överträdelse av reglerna om cabotagetransport, med anledning av att BW inte hade iakttagit den begränsning som föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 1072/2009 vid transporten av tomma containrar som inte omfattas av den förmånliga behandling som kombinerade transporter ges.

3. I detta sammanhang ska domstolen pröva huruvida transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen, när transporten direkt föregår transport av lastade containrar som utförs inom ramen för en kombinerad transport, eller när den direkt följer på den, omfattas av begreppet kombinerad transport, eller om en sådan händelse ska omfattas av de begränsningar för cabotagetransport som föreskrivs i förordningen.

1 Originalspråk: franska.

2 EGT L 368, 1992, s. 38; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 148.

3 EUT L 300, 2009, s. 72.

4. I detta förslag till avgörande kommer jag, i slutet av min bedömning, att föreslå att domstolen slår fast att artikel 1 i direktiv 92/106 och artikel 8 i förordning nr 1072/2009 ska tolkas så, att transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen är en oskiljbar del av transporten av de lastade containrarna, så att transporten av de tomma containrarna omfattas av den förmånliga behandling som transporten av de fulla containrarna ges i den mån som de, inom ramen för kombinerad transport, undantas från de regler om cabotage som föreskrivs i förordning nr 1072/2009.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten

1. Direktiv 92/106

5. I det tredje, femte och sjätte skälet i direktiv 92/106 anges följande:

”De ökande problemen med vägnätets överbelastning, miljön och trafiksäkerheten gör det till ett allmänt intresse att fortsätta att utveckla de kombinerade transporterna som ett alternativ till vägtransporter.

…

Ett ökat utnyttjande av kombinerade transporter främjas av att man tar bort alla kvantitativa begränsningar och de olika administrativa hinder som ännu finns kvar för vägtransporter.

För att kombinerade transporter skall kunna leda till en minskad belastning av vägnätet bör liberaliseringen gälla vägtransport på begränsade sträckor.”

6. I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv gäller för alla kombinerade transporter utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EEG) nr 881/92[4].

I detta direktiv avses med kombinerad transport: transport av gods mellan medlemsstater i fall då en lastbil, släpvagn, påhängsvagn (med eller utan dragbil) eller ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport på väg den inledande och avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan, om den mellanliggande sträckan är minst 100 km, och vägtransporten sker

– mellan den plats där godset lastas och närmaste pålastningsstation eller mellan närmast lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas, eller

– inom en radie av 150 km fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen.”

7. I artikel 4 i direktivet anges följande

[4] Rådets förordning av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier (EGT L 95, 1992, s. 1). Denna förordning upphävdes och ersattes av förordning nr 1072/2009 (se artikel 18 i förordningen).

”Transportörer, som är etablerade i en medlemsstat och som uppfyller villkoren för att driva transportverksamhet och för att få tillträde till marknaden för varutransporter mellan medlemsstater, skall i samband med en kombinerad transport mellan medlemsstater ha rätt att som en integrerad del av denna utföra en inledande och en avslutande vägtransport, oavsett om detta innebär en gränspassage.”

2. Förordning nr 1072/2009

8. I skälen 2, 13, 15 och 16 i förordning nr 1072/2009 anges följande:

”(2) Införandet av en gemensam transportpolitik innebär bland annat fastställande av gemensamma regler för tillträde till marknaden vid internationella godstransporter på väg inom [Europeiska unionens] territorium och fastställande av villkor för hur transportföretag får tillhandahålla transporttjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Dessa regler måste avfattas så att de bidrar till att den inre marknaden för transporter fungerar väl.

…

(13) Transportföretag som innehar det gemenskapstillstånd som föreskrivs i denna förordning och transportföretag som har tillstånd att utföra vissa typer av internationella vägtransporter, bör tillåtas att utföra tillfälliga inrikes transporttjänster i en medlemsstat i enlighet med denna förordning, utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerade i den staten …

…

(15) Utan att det påverkar fördragets bestämmelser om etableringsrätten innebär cabotagetransporter att transportföretag tillhandahåller tjänster i en medlemsstat där de inte är etablerade och dessa bör inte förbjudas så länge de inte genomförs på ett sätt som skapar en permanent eller kontinuerlig verksamhet i den medlemsstaten …

(16) Denna förordning påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna for ankommande eller avgående transport av gods på väg inom ramen för en del av en kombinerad transport som fastställs i [direktiv 92/106]. De nationella körningar inom en värdmedlemsstat som inte utförs inom ramen för kombinerad transport i enlighet med [direktiv 92/106] omfattas av definitionen för cabotagetransport och bör därför också omfattas av kraven i denna förordning.”

9. I artikel 1 i förordningen, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning ska tillämpas på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom [unionens] territorium.

…

4. Denna förordning ska tillämpas på inrikes godstransport på väg som tillfälligt utförs av ett utlandsetablerat transportföretag i enlighet med kapitel III.

5. Följande typer av transporter med och utan last i samband med sådana transporter, ska vara undantagna från gemenskapstillstånd och från andra transporttillstånd:

…

d) Godstransport med motorfordon …

…”

10. I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning avses med

…

2. *internationell transport:*

   a) en transport med last som företas med ett fordon där avreseorten och bestämmelseorten ligger i två olika medlemsstater, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,

   b) en transport med last som företas med ett fordon från en medlemsstat till ett tredjeland eller omvänt, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,

   c) en transport med last som företas med ett fordon mellan tredjeländer, med transitering genom en eller flera medlemsstaters territorier, eller

   d) en transport utan last i samband med transport av det slag som avses i a, b och c,

3. *värdmedlemsstat*: en medlemsstat i vilken ett transportföretag bedriver verksamhet som inte är den medlemsstat i vilken transportföretaget är etablerat,

4. *utlandsetablerat transportföretag*: ett transportföretag som utför godstransporter på väg i en värdmedlemsstat,

…

6. *cabotagetransport*: yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i en värdmedlemsstat i enlighet med denna förordning,

…”

11. Kapitel III i samma förordning, med rubriken ”Cabotagetransport”, innehåller bland annat artikel 8, som har följande lydelse:

”1. Varje transportföretag som bedriver yrkesmässiga godstransporter på väg och som innehar ett gemenskapstillstånd och vars förare, om han är medborgare i tredjeland, innehar ett förartillstånd, ska ha rätt, enligt de villkor som fastställs i detta kapitel, att utföra cabotagetransporter.

2. Ett transportföretag som avses i punkt 1 och som utfört en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en värdmedlemsstat ska, så snart godset levererats, ha rätt att med samma fordon, eller om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, utföra upp till tre cabotagetransporter. Den sista lossningen av last inom ramen för en cabotagetransport som genomförs innan fordonet lämnar värdmedlemsstaten ska äga rum inom sju dagar från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum.

…”

B. Tysk rätt

12. I 13 § i Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (förordning om internationella godstransporter på väg och cabotagetrafik)[5] av den 28 december 2011 föreskrivs följande:

”Med internationell kombinerad transport i yrkesmässig trafik avses godstransport för vilken

1. motorfordon, släpvagn, chassi eller container som är minst 6 meter lång transporteras på väg en del av transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den andra delen av sträckan (sjösträckan måste överskrida 100 kilometer fågelvägen),

2. sträckan är delvis inhemsk och delvis utländsk, och

3. vägtransporten inom landet endast sker mellan den plats där godset lastas eller lossas, och

a) närmaste lämpliga järnvägsstation, eller

b) en hamn inom en radie av 150 kilometer fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen.”

13. I 15 § första stycket i denna förordning stadgas följande:

”En företagare vars näringsverksamhet är etablerad i en medlemsstat … får utföra lastning eller lossning på nationellt territorium inom ramen för kombinerad transport i den mening som avses i 13 §, om denne uppfyller villkoren för tillträde till yrket och till marknaden för godstransporter på väg mellan medlemsstaterna.”

III. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågan

14. Den 22 januari och den 6 februari 2020 genomförde BAG operativa kontroller av bolaget Contargo Rhein-Neckar GmbH (nedan kallat Contargo). I samband med kontrollerna anmärkte BAG på 60 transporter som hade genomförts för detta bolags räkning av ett transportföretag med säte i Rumänien, vars verkställande direktör är BW, under tidsperioden från den 6 maj 2019 till den 27 maj 2019.

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

15. BAG har gjort gällande att BW i minst 57 fall har transporterat tomma containrar som inte omfattas av den förmånliga behandling som gäller för kombinerad transport och således utgör cabotagetransport. BW har följaktligen i egenskap av verkställande direktör agerat i strid med regeln om tre cabotagetransporter inom sju dagar i artikel 8 i förordning nr 1072/2009.

16. BW har gjort gällande att transporten av tomma containrar utgör en del av transporten av lastade containrar, vilken omfattas av den förmånliga behandling som kombinerade transporter ges. BW har förklarat att dess affärsverksamhet går ut på att transportera fulla containrar som hämtas vid en inlandsterminal till mottagarna. Efter att godset har lossats, transporteras de nu tomma containrarna tillbaka till en inlandsterminal. Slutligen, efter att containrarna lastats på nytt transporteras de till en inlandsterminal och därifrån vidare till hamnar för utskeppning med havsgående fartyg. BW anser därför att transporten av de tomma containrarna inte bör betraktas isolerat, utan utgör en del av ett övergripande fraktavtal och därmed kan omfattas av den förmånliga behandling som kombinerade transporter ges.

17. Genom beslut av den 30 oktober 2020 ålade BAG BW böter på 8 625 euro på grund av överträdelse av reglerna om cabotagetransport.

18. BW överklagade detta beslut med hänvisning till att de aktuella transporterna omfattades av undantaget för kombinerad transport. Enligt BW bör sådan transport inte betraktas isolerat, utan ska anses ingå i ett huvudavtal.

19. BAG anser däremot att transporten av tomma containrar före lastning eller efter lossning inte omfattas av den förmånliga behandling som kombinerade transporter ges, utan måste betraktas isolerat. En sådan transport av tomma containrar omfattas därför av artikel 8 i förordning nr 1072/2009, i vilken det fastställs begränsningar för cabotage, bland annat skyldigheten att genomföra en internationell transport och att iaktta regeln om tre cabotagetransporter inom sju dagar.

20. Mot denna bakgrund beslutade Amtsgericht Köln (Distriktsdomstolen i Köln, Tyskland) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen en oskiljbar del av transporten av de lastade containrarna, så att transporten av de tomma containrarna omfattas av den förmånliga behandling som transporten av de fulla containrarna ges i den mån som de, inom ramen för kombinerad transport, undantas från reglerna om cabotage?”

21. Skriftliga yttranden har ingetts av BAG och Europeiska kommissionen.

IV. Bedömning

22. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1 i direktiv 92/106 och artikel 8 i förordning nr 1072/2009 ska tolkas så, att transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen är en oskiljbar del av transporten av de lastade containrarna, så att transporten av de tomma containrarna omfattas av den förmånliga behandling som transporten av de fulla containrarna ges i den mån som de, inom ramen för kombinerad transport, undantas från de regler om cabotage som föreskrivs i denna förordning.

23. Det ska inledningsvis erinras om förhållandet mellan förordning nr 1072/2009, som föreskriver vissa begränsningar för cabotagetransport, och direktiv 92/106, som innehåller reglerna om kombinerad transport.

24. För det första föreskrivs i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 att cabotagetransport, det vill säga inrikes godstransport på väg i yrkesmässig trafik som tillfälligt utförs av ett utlandsetablerat transportföretag i en värdmedlemsstat, omfattas av vissa begränsningar. I skäl 16 i förordningen anges emellertid att förordningen ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för ankommande eller avgående transport av gods på väg inom ramen för en del av en kombinerad transport som fastställs i direktiv 92/106. De nationella körningar inom en värdmedlemsstat som inte utförs inom ramen för kombinerad transport omfattas av definitionen för cabotagetransport och bör därför också omfattas av kraven i denna förordning.

25. För det andra definieras kombinerad transport, i artikel 1 i direktiv 92/106, som transport av gods mellan medlemsstater i fall då lastbilen eller containern används för transport på väg för den inledande eller avslutande delen av transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den andra delen av sträckan, som måste överskrida 100 kilometer fågelvägen, samt utför den inledande eller avslutande delen av vägtransporten antingen mellan den plats där godset lastas och närmaste lämpliga järnvägsstation för pålastning för den inledande delen, och mellan närmaste lämpliga järnvägsstation för urlastning och den plats där godset lossas för den avslutande delen, eller inom en radie av 150 kilometer fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen. Dessutom anges i denna bestämmelse att direktivet är tillämpligt på kombinerad transport, utan att det påverkar tillämpningen av förordning nr 881/92. [6]

26. Mot bakgrund av dessa omständigheter konstaterar jag dels att båda rättsakterna är tillämpliga utan att de påverkar varandra, dels att varken direktiv 92/106 eller förordning nr 1072/2009 uttryckligen eller underförstått hänvisar till det system som reglerar transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen, efter eller före en kombinerad transport.

27. I skäl 16 i förordning nr 1072/2009 definieras cabotagetransport endast som nationella körningar som inte utförs inom ramen för kombinerad transport enligt definitionen i direktiv 92/106.

28. I artikel 1 i detta direktiv definieras emellertid, som jag har erinrat om i punkt 25 i detta förslag till avgörande, kombinerad transport med hänvisning till den inledande eller avslutande vägtransporten, varvid den förstnämnda ska förstås som sträckan mellan den plats där godset lastas och närmaste lämpliga pålastningsstation och den senare som sträckan mellan närmaste lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas. I artikel 4 i nämnda direktiv föreskrivs vidare att transportörer, i samband med en kombinerad transport, har rätt att som en del av denna utföra en inledande och en avslutande vägtransport, oavsett om detta innebär en gränspassage. Ingen hänvisning görs till transporten av tomma containrar före den inledande transporten eller efter den avslutande transporten, och det anges inte heller om sådan transport är en del av den kombinerade transporten.

29. Enligt artikel 2.2 i förordning nr 1072/2009 omfattar emellertid *internationell transport* vissa transporter med last som företas av ett fordon och transporter utan last i samband med dessa.

[6] Se fotnot 4 i detta förslag till avgörande.

30. I detta avseende hävdar BAG att om en sådan åtskillnad mellan transport med och utan last systematiskt görs i denna förordning men inte i direktiv 92/106, tyder detta på att unionslagstiftaren inte hade för avsikt att inkludera transporter utan last före lastning eller efter lossning i definitionen av kombinerad transport i den mening som avses i artikel 1 i direktivet.

31. För det första vill jag dock påpeka att förordning nr 1072/2009 och direktiv 92/106, även om de hänvisar till varandra[7] och omfattas av samma gemensamma transportpolitik, är separata rättsakter som antagits vid olika tidpunkter och med olika syften. Denna förordning avser just transporter utan last, eftersom dess syfte är att minska transporter utan last som företas med fordon genom att optimera deras körningar tack vare liberaliseringen av cabotagetransporter, under förutsättning att dessa inte utförs på ett sådant sätt att de skapar en permanent eller kontinuerlig verksamhet i den berörda medlemsstaten. Hänvisningen till transporter utan last har därför inte samma relevans i samband med kombinerad transport, för vilken det inte handlar om att optimera vägtransporter utan last, utan om att minska både belastningen av vägnätet och förorenande utsläpp genom att främja användningen av sjö- eller järnvägstransporter.

32. För det andra framgår det av en granskning av förarbetena till direktiv 92/106 att skillnaden mellan transporten av lastade containrar och transporten av tomma containrar inte diskuterades. Det kan därför inte göras gällande att unionslagstiftaren ansåg att transporten utan last före lastning eller efter lossning inte skulle omfattas av begreppet kombinerad transport.

33. Vidare innehöll ett förslag till direktiv om ändring av direktiv 92/106[8] en ny formulering av artikel 3 i detta direktiv, nämligen att ”transport av tomma lastenheter före och efter godstransporten” utgjorde en vägetapp i en kombinerad transport.[9]

34. Europaparlamentet tog bort tillägget av denna hänvisning till transport utan last.[10] Dessutom konstaterade parlamentet att om man tillät att transport utan last undantogs från avståndsgränsen för vägetapper, och därmed till skillnad från transporten med last inte omfattades av begreppet kombinerad transport, skulle detta leda till ökade utsläpp av föroreningar, vilket skulle strida mot målen i direktiv 92/106, nämligen att minska utsläppen genom att stödja utsläppssnåla transportformer.[11]

35. Parlamentet tillade, med avseende på den nya formuleringen av artikel 1.3 andra stycket i direktiv 92/106, att avståndsgränsen för vägetapper även bör gälla för transport av en tom lastenhet,[12] vilket snarare tyder på att en sådan transport skulle ingå i begreppet kombinerad transport och borde omfattas av samma avståndsgräns, eftersom den är en del av den lastade delen av transporten.

36. Europeiska unionens råd[13] föreslog för sin del att den nya formuleringen i artikel 1.2 i direktiv 92/106 skulle ändras genom att begreppet kombinerad transport ersattes med begreppet internationell kombinerad transport, som avser transport av containrar, vare sig de är fyllda eller

7 Se fotnot 4 i detta förslag till avgörande.

8 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (COM(2017) 648 final). Projektet har dock förfallit.

9 Se s. 22 i detta förslag till direktiv.

10 Se ändringsförslag 33 i betänkandet om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (A8-0259/2018), s. 24.

11 Se ändringsförslagen 48–268 som lagts fram i utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, tillgängliga på följande internetadress: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_SV.pdf, s. 71.

12 Se de ändringsförslag som citeras i fotnoten 11 till detta förslag till avgörande, s. 61.

13 Se rapporten av den 30 november 2018 (13871/2/18 REV 2), s. 19 och 20.

tomma. I den nya formuleringen av artikel 1.3 i detta direktiv har rådet dock klargjort följande: ”Transport av tomma lastenheter före en inledande vägetapp eller efter en avslutande vägetapp (t.ex. från eller till en containerdepå) anses inte som en del av en kombinerad transport”.

37. Härav drar jag slutsatsen att frågan om transporten av tomma containrar inte kom upp vid den tidpunkt då direktiv 92/106 antogs. Den fråga som är aktuell nu är egentligen inte huruvida transporten av tomma containrar före lastning eller efter lossning inom ramen för kombinerad transport i sig omfattas av begreppet kombinerad transport, utan snarare om transporten utan last ska räknas in i vägtransportens avståndsgräns, i syfte att främja andra transportformer som är effektivare och mindre förorenande.

38. För det tredje, även om hänvisningen i förordning nr 1072/2009 till transporter utan last var relevant, skulle detta enligt min mening tala för att alla transporter utan last som är direkt kopplade till transporter med last ingår i den övergripande transporten, som bör betraktas som en helhet vad gäller den ställning som den ska tillmätas. Transporten av tomma containrar före lastning eller efter lossning inom ramen för en kombinerad transport ingår i och är nödvändig för transporten som sådan och utgör därför en del av denna transport.

39. Det enda undantaget skulle vara det fall då den tomma containern i sig skulle utgöra ett gods, det vill säga då containern utgör föremål för en fristående affärstransaktion vid köp eller leasing. Transporten av tomma containrar skulle då utgöra en separat händelse som inte är direkt kopplad till en transport av lastade containrar och borde därför inte omfattas av begreppet kombinerad transport i den mening som avses i direktiv 92/106, utan av de begränsningar för cabotagetransport som fastställs i förordning nr 1072/2009.

40. Härvidlag erinrar jag om att BW:s verksamhet går ut på att transportera fulla containrar som hämtas vid en inlandsterminal till mottagarna. Efter att godset har lossats, transporteras de nu tomma containrarna till en inlandsterminal. Slutligen, efter att containrarna lastats på nytt transporteras de till en inlandsterminal och därifrån vidare till hamnar för utskeppning med havsgående fartyg. Enligt BW står containrarna kvar på lastbilschassit under hela tiden som lastningen eller lossningen pågår.

41. I den mån den tomma containern inte i sig betraktas som ett gods, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, gör det system som BW har infört det möjligt att uppnå målen i direktiv 92/106, som är att avlasta vägnätet.

42. Jag håller med kommissionen om att om transporten av en tom container direkt före eller efter transport av en lastad container, vilken sker inom ramen för kombinerad transport, omfattades av begränsningarna som gäller för cabotagetransport, skulle avlägsnandet av de tomma containrarna behöva utföras av nationella transportföretag enligt olika fraktavtal. Detta skulle medföra ytterligare ekonomiska och administrativa bördor och gynna rena vägtransporter på bekostnad av kombinerade transporter. Jag skulle vilja tillägga att i den mån tillståndet till cabotagetransport enligt förordning nr 1072/2009 är avsett att förhindra att fordon återvänder tomma när de passerar en värdmedlemsstat, skulle det strida mot denna liberalisering att inkludera en transport av tomma containrar i det högsta antalet cabotagetransporter som det utlandsetablerade transportföretaget har tillstånd att utföra i denna värdmedlemsstat.

43. En sådan modell förutsätter onekligen att ett utlandsetablerat transportföretag kan utföra ett obegränsat antal kombinerade transporter, eftersom sådana transporter inte omfattas av de begränsningar som föreskrivs i förordning nr 1072/2009.

44. På denna punkt håller jag med om att det är viktigt att se till att transportföretag inte kan missbruka direktiv 92/106 för att kringgå reglerna om cabotagetransport.

45. Jag anser dock inte att en tolkning av begreppet kombinerad transport enligt vilken transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen är en del av en kombinerad transport kan medföra att bestämmelserna kringgås.

46. I skäl 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 av den 15 juli 2020 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn [14] anges att medlemsstaterna, för att komma till rätta med sådana problem, bör kunna avvika från artikel 4 i direktiv 92/106 och tillämpa bestämmelserna om cabotage i förordning nr 1072/2009 för utlandsetablerade transportörer som använder väg för den inledande eller avslutande delen av kombinerade transporter.

47. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen slår fast att artikel 1 i direktiv 92/106 och artikel 8 i förordning nr 1072/2009 ska tolkas så, att transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen är en oskiljbar del av transporten av de lastade containrarna, så att transporten av de tomma containrarna omfattas av den förmånliga behandling som transporten av de fulla containrarna ges i den mån som de, inom ramen för kombinerad transport, undantas från reglerna om cabotage i denna förordning.

V. Förslag till avgörande

48. Mot denna bakgrund anser jag att domstolens ska besvara den fråga som Amtsgericht Köln (distriktsdomstolen i Köln, Tyskland) har ställt på följande sätt:

Artikel 1 i rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna och artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg

ska tolkas så,

att transporten av tomma containrar till lastningsplatsen eller från lossningsplatsen är en oskiljbar del av transporten av de lastade containrarna, så att transporten av de tomma containrarna omfattas av den förmånliga behandling som transporten av de fulla containrarna ges i den mån som de, inom ramen för kombinerad transport, undantas från de regler om cabotage som föreskrivs i denna förordning.

[14] EUT L 249, 2020, s. 17.