Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
20 päivänä huhtikuuta 2023[1]

Asia C-246/22

BW,
jossa asian käsittelyyn osallistuvat
Staatsanwaltschaft Köln ja
Bundesamt für Güterverkehr

(Ennakkoratkaisupyyntö – Amtsgericht Köln (Kölnin alioikeus, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Liikenne – Tavaroiden yhdistetyt kuljetukset – Direktiivi 92/106/ETY – Kansainväliset maantiekuljetukset – Asetus (EY) N:o 1072/2009 – Tyhjien konttien kuljetus tavaran lastausta tai purkamista varten erottamattomana osana kuormattujen konttien kuljetusta – Kabotaasiliikenne

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY[2] ja maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009[3] tulkintaa.

2. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Romaniaan sijoittautuneen kuljetusliikkeen johtaja BW ja Bundesamt für Güterverkehr (liittovaltion tavaraliikennevirasto, Saksa; jäljempänä BAG) ja joka koskee kabotaasiliikennettä koskevien säännösten rikkomisesta määrättyä sakkoa, koska BW:n väitettiin ylittäneen asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklassa säädetyn rajoituksen kuljettamalla tyhjiä kontteja, jotka eivät kuulu yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavien erioikeuksien piiriin.

3. Tässä asiayhteydessä unionin tuomioistuimen on ratkaistava, kuuluuko tyhjien konttien kuljettaminen tavaran lastauspaikalle tai sen purkupaikalta yhdistettyjen kuljetusten käsitteen piiriin, kun se edeltää tai seuraa välittömästi kuormattujen konttien kuljettamista yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä, vai onko tällaiseen kuljetukseen sovellettava kyseisessä asetuksessa säädettyjä kabotaasiliikennettä koskevia rajoituksia.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.
[2] EYVL 1992, L 368, s. 38.
[3] EUVL 2009, L 300, s. 72.

4. Tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotan tarkasteluni päätteeksi, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 92/106 1 artiklaa ja asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaa on tulkittava siten, että tyhjien konttien kuljettaminen tavaran lastauspaikalle tai sen purkupaikalta on erottamaton osa kuormattujen konttien kuljetusta siten, että tyhjien konttien kuljetus nauttii kuormattujen konttien kuljetusta koskevista erioikeuksista siltä osin kuin ne on vapautettu yhdistetyssä kuljetuksessa asetuksen N:o 1072/2009 kabotaasiliikennettä koskevista säännöksistä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 92/106

5. Direktiivin 92/106 johdanto-osan kolmannessa, viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”lisääntyvät ongelmat, jotka liittyvät teiden ruuhkautumiseen, ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen, edellyttävät yleisen edun vuoksi yhdistettyjen kuljetusten edelleen kehittämistä vaihtoehtona maantiekuljetuksille,

– –

kaikista sellaisista määrällisistä rajoituksista vapauttaminen ja erilaisten hallinnollisten pakotteiden poistaminen, joita yhä on maantiekuljetuksen alalla, on omiaan edistämään yhdistettyjen kuljetusten laajempaa käyttöä,

jotta yhdistetyn kuljetuksen menetelmät johtaisivat siihen, että liikenneruuhkat vähenisivät tehokkaasti, tämän vapauttamisen olisi koskettava rajoitetun pituisia maantiematkoja.”

6. Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan yhdistettyihin kuljetuksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (ETY) N:o 881/92[4] soveltamista.

Tässä direktiivissä ’yhdistetyllä kuljetuksella’ tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kuljetusta, jossa kuorma-auton, perävaunun, vetoautollisen tai vetoautottoman puoliperävaunun, vaihtokuormatilan tai vähintään 20 jalan kontin kuljettamiseen käytetään maantietä matkan alku- tai loppuosuudella ja toisella osuudella rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta, silloin kun tämän osuuden pituus on yli 100 km linnuntietä ja se muodostaa maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuden:

– joko tavaroiden kuormauspaikan ja lähimmän sopivan rautatien kuormausaseman välillä alkuosuuden, ja lähimmän sopivan rautatien purkausaseman ja tavaroiden purkauspaikan välillä loppuosuuden, tai

[4] Yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä 26.3.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL 1992, L 95, s. 1). Tämä asetus on kumottu ja korvattu asetuksella (EY) N:o 1072/2009 (ks. viimeksi mainitun asetuksen 18 artikla).

– enintään 150 km:n säteellä linnuntietä sisävesisatamasta tai merisatamasta, missä tavarat laivataan tai puretaan”.

7. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioihin perustetuilla kuljetusyrityksillä, jotka täyttävät ammattiin ja jäsenvaltioiden välisille tavarankuljetusmarkkinoille pääsemisen edellytykset, on oltava oikeus suorittaa jäsenvaltioiden välisen yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuudet, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta ja joihin saattaa sisältyä rajan ylittäminen.”

2. Asetus N:o 1072/2009

8. Asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan 2, 13, 15 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen edellyttää muun muassa sellaisten yhteisten sääntöjen antamista, joita sovelletaan [Euroopan unionin] alueella tapahtuvan maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyyn, sekä niiden edellytysten vahvistamista, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa. Nämä säännöt on annettava siten, että ne edistävät sisäisten kuljetusmarkkinoiden esteetöntä toimintaa.

– –

(13) Liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty tässä asetuksessa säädetty yhteisön liikennelupa, ja liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty lupa harjoittaa tiettyjen luokkien mukaista kansainvälistä tavaraliikennettä, olisi oltava oikeus harjoittaa tilapäisesti tämän asetuksen mukaisesti kansallista liikennettä jäsenvaltiossa, jossa liikenteenharjoittajalla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa eikä muuta toimipaikkaa – –

– –

(15) Perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamista rajoittamatta kabotaasiliikenne muodostuu liikenteenharjoittajien suorittamasta palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltiossa, johon ne eivät ole sijoittuneet, eikä sitä – – saisi kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. – –

(16) Tämä asetus ei rajoita [direktiivin 92/106] niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat saapuvaa tai lähtevää maanteiden tavaraliikennettä yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä. Kabotaasiliikenteen määritelmä kattaa vastaanottavan jäsenvaltion sisäiset maantieliikenteen matkat, jotka eivät ole osa [direktiivissä 92/106] tarkoitettua yhdistettyä kuljetusta, ja niihin olisi sen vuoksi sovellettava tämän asetuksen vaatimuksia.”

9. Tämän asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan toisen lukuun [unionin] alueella harjoitettavaan maanteiden kansainväliseen tavaraliikenteeseen.

– –

4. Tätä asetusta sovelletaan kansalliseen maanteiden tavaraliikenteeseen, jota muu kuin jäsenvaltiosta oleva liikenteenharjoittaja harjoittaa tilapäisesti siten kuin III luvussa säädetään.

5. Seuraavat kuljetukset ja niihin liittyvä ajoneuvojen kuljettaminen tyhjänä eivät edellytä yhteisön liikennelupaa, ja ne on vapautettu kaikista kuljetusluvista:

– –

d) tavarakuljetukset moottoriajoneuvolla – –

– –”

10. Kyseisen asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

2) ’kansainvälisellä kuljetuksella’:

   a) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa, jonka lähtö- ja saapumispaikka sijaitsevat kahdessa eri jäsenvaltiossa ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;

   b) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa jäsenvaltiosta kolmanteen maahan tai päinvastoin ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;

   c) kuormatulla ajoneuvolla kolmansien maiden välillä suoritettavaa matkaa, joka tapahtuu yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta; tai

   d) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen kuljetusten yhteydessä tyhjänä tehtyä matkaa;

3) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jossa liikenteenharjoittaja harjoittaa toimintaa ja joka ei ole liikenteenharjoittajan sijoittautumisjäsenvaltio;

4) ’muulla kuin jäsenvaltiosta olevalla liikenteenharjoittajalla’ maanteiden tavaraliikenteen harjoittajaa, joka toimii vastaanottavassa jäsenvaltiossa;

– –

6) ’kabotaasiliikenteellä’ kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti;

– –”

11. Saman asetuksen III luvussa, jonka otsikko on ”Kabotaasi”, on muun muassa 8 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on yhteisön liikennelupa ja jonka kuljettajalla, jos hän on kolmannen maan kansalainen, on kuljettajatodistus, on tässä luvussa säädetyin edellytyksin oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut liikenteenharjoittajat saavat ajaa samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on yhdistelmäajoneuvo, sen vetovaunulla, enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta sen jälkeen kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin.

– –”

B Saksan oikeus

12. Rajat ylittävästä maanteiden tavaraliikenteestä ja kabotaasiliikenteestä 28.12.2011 annetun asetuksen (Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr) [5] 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toisen lukuun harjoitettavalla rajat ylittävällä yhdistetyllä kuljetuksella tarkoitetaan tavaroiden kuljetusta, jossa

1. moottoriajoneuvo, perävaunu, alusta tai kontti, jonka pituus on vähintään 6 metriä, kulkee osan matkasta maanteitse ja toisen osan rautateitse tai sisävesi- tai merialuksella (linnuntietä yli 100 kilometrin pituisen merimatkan)

2. koko matka tehdään osittain maan sisällä ja osittain ulkomailla ja

3. maanteitse suoritettava maan sisäinen kuljetus tapahtuu ainoastaan lastaus- tai purkupaikan ja

a) lähimmän sopivan rautatieaseman tai

b) sisävesi- tai merisataman, joka sijaitsee enintään 150 kilometrin säteellä linnuntietä

välillä (kuljetuksen alkaminen tai päättyminen).”

13. Saman asetuksen 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Elinkeinonharjoittaja, jonka yritys on sijoittautunut jäsenvaltioon – –, voi aloittaa kuljetuksen tai saattaa sen päätökseen kansallisella alueella 13 §:ssä tarkoitettujen yhdistettyjen kuljetusten puitteissa, jos hän täyttää edellytykset, jotka koskevat ammattiin pääsyä ja pääsyä jäsenvaltioiden välisen maanteiden tavaraliikenteen markkinoille.”

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

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

14. BAG löysi 22.1. ja 6.2.2020 Contargo Rhein-Neckar GmbH -nimisessä yrityksessä suoritettujen tarkastusten yhteydessä puutteita 60 kuljetuksesta, jotka Romaniaan sijoittautunut kuljetusliike, jonka johtajana toimii BW, oli suorittanut kyseiselle yritykselle 6.5.–27.5.2019.

15. BAG:n mukaan BW kuljetti ainakin 57 tapauksessa tyhjiä kontteja, jotka eivät kuulu sellaisen yhdistetyn kuljetuksen piiriin, johon sovelletaan erioikeuksia ja jotka ovat näin ollen kabotaasimatkoja. Yrityksen toimitusjohtajana BW on siten rikkonut asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaan sisältyvää rajoitusta, jonka mukaan voidaan tehdä enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa seitsemän päivän kuluessa.

16. BW väittää, että tyhjien konttien kuljetus on osa kuormattujen konttien kuljetusta, joka kuuluu yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavien erioikeuksien piiriin. Hän selittää, että yrityksen liiketoiminta koostuu kuormattujen konttien kuljetettavaksi ottamisesta konttiterminaalissa ja niiden kuljettamisesta vastaanottajilleen. Tavaroiden purkamisen jälkeen tyhjät kontit kuljetetaan uudelleen konttiterminaaliin. Lopuksi, kun tyhjät kontit on kuormattu uudelleen, ne kuljetetaan jälleen konttiterminaaliin ja sen jälkeen satamiin merialuksiin laivausta varten. BW:n mukaan olisikin oikein, ettei tyhjien konttien kuljetusta tarkastella erikseen vaan osana yhtä ainoaa rahtisopimusta ja että siihen sovelletaan siten yhdistettyä kuljetusta koskevia erioikeuksia.

17. BAG määräsi 30.10.2020 tekemällään päätöksellä BW:lle 8 625 euron suuruisen sakon kabotaasiliikennettä koskevien säännösten rikkomisesta.

18. BW riitautti päätöksen ja väitti, että kyseiset kuljetukset kuuluvat yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavien erioikeuksien piiriin. Hänen mukaansa kuljetuksia ei nimittäin pidä tarkastella erikseen vaan pääsopimuksen osana.

19. BAG katsoo sitä vastoin, että tyhjien konttien kuljettaminen ennen tavaroiden lastausta tai niiden purkamisen jälkeen ei kuulu yhdistettyihin kuljetuksiin sovellettavien erioikeuksien piiriin, vaan sitä on tarkasteltava erikseen. Tällainen tyhjien konttien kuljetus kuuluu näin ollen asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan soveltamisalaan; siinä säädetään kabotaasiliikenteen rajoituksista, etenkin velvollisuudesta suorittaa rajat ylittävä kuljetus ja enintään kolmesta kabotaasimatkasta seitsemän päivän kuluessa.

20. Näin ollen Amtsgericht Köln (Kölnin alioikeus, Saksa) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko tyhjien konttien kuljetus [lastattavaksi] tai [purkamisen] jälkeen erottamaton osa kuormattujen konttien kuljetusta siten, että tyhjien konttien kuljetus nauttii täysien konttien kuljetusta koskevista erioikeuksista siltä osin kuin ne on vapautettu yhdistetyssä kuljetuksessa kabotaasiliikennettä koskevista säännöksistä?”

21. BAG ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia.

IV Asian tarkastelu

22. Ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 92/106 1 artiklaa ja asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaa tulkittava siten, että tyhjien konttien kuljettaminen tavaran lastauspaikalle tai sen purkupaikalta on erottamaton osa kuormattujen konttien kuljetusta siten, että tyhjien konttien kuljetus nauttii kuormattujen konttien kuljetusta koskevista erioikeuksista siltä osin kuin ne on vapautettu yhdistetyssä kuljetuksessa kyseisen asetuksen kabotaasiliikennettä koskevista säännöksistä.

23. Aluksi on muistutettava asetuksen N:o 1072/2009, jossa asetetaan tiettyjä rajoituksia kabotaasiliikenteelle, ja yhdistettyjä kuljetuksia koskevat säännökset sisältävän direktiivin 92/106 välisestä yhteydestä.

24. Asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdan mukaan kabotaasiliikenteeseen eli tilapäisesti toisen lukuun muusta kuin vastaanottavasta jäsenvaltiosta olevan liikenteenharjoittajan harjoittamaan maanteiden kansalliseen tavaraliikenteeseen sovelletaan tiettyjä rajoituksia. Tämän asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa täsmennetään kuitenkin, että asetus ei rajoita niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat saapuvaa tai lähtevää maanteiden tavaraliikennettä yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä, sellaisena kuin se on määritelty direktiivissä 92/106. Kabotaasiliikenteen määritelmä puolestaan kattaa vastaanottavan jäsenvaltion sisäiset maantieliikenteen matkat, jotka eivät ole osa tällaista liikennettä, ja niihin olisi sen vuoksi sovellettava kyseisen asetuksen vaatimuksia.

25. Toiseksi direktiivin 92/106 1 artiklassa yhdistetyt kuljetukset määritellään jäsenvaltioiden väliseksi tavaroiden kuljetukseksi, jossa kuorma-auton tai kontin kuljettamiseen käytetään maantietä matkan alku- tai loppuosuudella ja toisella osuudella rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta, silloin kun tämän osuuden pituus on yli 100 km linnuntietä ja se muodostaa maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuden, joko tavaroiden kuormauspaikan ja lähimmän sopivan rautatien kuormausaseman välillä alkuosuuden, ja lähimmän sopivan rautatien purkausaseman ja tavaroiden purkauspaikan välillä loppuosuuden, tai enintään 150 km:n säteellä linnuntietä sisävesisatamasta tai merisatamasta, missä tavarat laivataan tai puretaan. Lisäksi kyseisessä artiklassa täsmennetään, että tätä direktiiviä sovelletaan yhdistettyihin kuljetuksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen N:o 881/92 [6] soveltamista.

26. Näiden seikkojen perusteella totean, että yhtäältä näitä kahta säädöstä sovelletaan niiden kuitenkaan rajoittamatta toistensa soveltamista ja toisaalta direktiivissä 92/106 tai asetuksessa N:o 1072/2009 ei viitata nimenomaisesti tai implisiittisesti järjestelmään, joka koskee tyhjien konttien kuljettamista tavaran lastauspaikalle tai sen purkupaikalta yhdistettyjen kuljetusten jälkeen tai ennen niitä.

27. Asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa määritellään kabotaasiliikenne maanteiden kansalliseksi liikenteeksi, joka ei kuulu direktiivissä 92/106 määriteltyyn yhdistettyyn kuljetukseen.

28. Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, kuten olen muistuttanut tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa, yhdistetyt kuljetukset kuitenkin määritellään viittaamalla maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuteen, joista ensin mainitulla tarkoitetaan tavaran lastauspaikan ja rautatieaseman lastausaseman välistä matkaa ja jälkimmäisellä rautatieaseman ja tavaran purkausaseman välistä

[6] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 4.

matkaa. Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään lisäksi, että kuljetusyrityksillä on yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä oikeus suorittaa maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuudet, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta. Tyhjien konttien kuljettamista ennen alkuosuutta tai loppuosuuden jälkeen ei mainita, eikä mainitussa artiklassa myöskään täsmennetä, ovatko tällaiset kuljetukset erottamaton osa yhdistettyjä kuljetuksia.

29. Asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 2 alakohdassa ”kansainvälinen kuljetus” määritellään kuitenkin siten, että se käsittää tietyt kuormatulla ajoneuvolla kuormattuna suoritettavat matkat ja niihin liittyvät tyhjänä tehdyt matkat.

30. BAG väittää tältä osin, että jos tällainen ero kuormattuna ja tyhjänä suoritettavien matkojen välillä tehdään järjestelmällisesti kyseisessä asetuksessa mutta ei direktiivissä 92/106, tämä osoittaa, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut sisällyttää tyhjänä suoritettavia matkoja ennen tavaroiden lastaamista tai niiden purkamisen jälkeen kyseisen direktiivin 1 artiklassa tarkoitettuun yhdistettyjen kuljetusten määritelmään.

31. Ensinnäkin on kuitenkin muistutettava, että vaikka asetuksessa N:o 1072/2009 ja direktiivissä 92/106 viitataan toisiinsa [7] ja vaikka ne ovat osa yhteistä liikennepolitiikkaa, ne ovat erillisiä säädöksiä, jotka on annettu eri aikoina ja joilla on eri tavoitteet. Mainitussa asetuksessa viitataan nimenomaan tyhjänä suoritettaviin matkoihin, koska sen tavoitteena on vähentää ajoneuvojen tyhjänä suorittamien matkojen määrää optimoimalla niiden reittejä kabotaasiliikenteen vapauttamisen avulla edellyttäen, että sitä ei harjoiteta siten, että se luo pysyvää tai jatkuvaa toimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Viittaus tyhjänä suoritettaviin matkoihin ei ole yhtä merkityksellinen yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä, kun niiden osalta kyse ei ole ajoneuvojen tyhjänä suorittamien matkojen optimoinnista vaan liikenneruuhkien ja saastepäästöjen tehokkaasta vähentämisestä edistämällä meri- tai rautatiekuljetusten käyttöä.

32. Toiseksi direktiivin 92/106 valmisteluasiakirjojen tarkastelu osoittaa, että kuormattujen ja tyhjien konttien kuljetusten välisestä erosta ei ole keskusteltu, minkä vuoksi unionin lainsäätäjän ei voida sanoa katsoneen, että tyhjien konttien kuljettaminen ennen tavaroiden lastaamista tai niiden purkamisen jälkeen ei kuuluisi yhdistettyjen kuljetusten käsitteen piiriin.

33. Ehdotuksessa direktiiviksi direktiivin 92/106 muuttamisesta [8] esitettiin lisäksi kyseisen direktiivin 3 artiklan uutta sanamuotoa, jossa täsmennettiin, että ”tyhjien kuormausyksiköiden kuljetus ennen tavaroiden kuljetusta ja sen jälkeen” on osa yhdistetyn kuljetuksen tieosuutta. [9]

34. Euroopan parlamentti poisti tämän tyhjinä suoritettavia kuljetuksia koskevan lisätyn viittauksen. [10] Lisäksi se totesi, että mikäli sallitaan tyhjänä suoritettavien kuljetusten jättäminen tieosuuksien pituusrajoituksen ulkopuolelle ja että mikäli niitä ei näin ollen sisällytetä yhdistetyn kuljetuksen käsitteeseen toisin kuin kuormattuja kuljetuksia, saastepäästöt lisääntyvät, mikä olisi vastoin direktiivin 92/106 tavoitteita eli päästöjen vähentämistä tukemalla vähäpäästöisiä liikennemuotoja. [11]

7 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 4.

8 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta (COM(2017) 648 final). Tämä esitys on kuitenkin rauennut.

9 Ks. em. direktiiviehdotuksen s. 22.

10 Ks. mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta (A8-0259/2018), tarkistus 33, s. 24.

11 Ks. ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnassa esitetyt tarkistukset 48–268, jotka ovat saatavilla osoitteessa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_FR.pdf, s. 71.

35. Parlamentti lisäsi direktiivin 92/106 1 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan uuden sanamuodon osalta, että tieosuuksien pituusrajoitusta olisi sovellettava myös tyhjän kuormausyksikön kuljetukseen,[12] mikä viittaa pikemminkin siihen, että tällaiset kuljetukset kuuluisivat nimenomaan yhdistetyn kuljetuksen käsitteeseen ja että niihin olisi sovellettava samaa pituusrajoitusta, koska se on myös olennainen osa kuormattua kuljetusta.

36. Euroopan unionin neuvosto[13] puolestaan ehdotti, että direktiivin 92/106 1 artiklan 2 kohdan uutta sanamuotoa muutetaan korvaamalla yhdistetyn kuljetuksen käsite kansainvälisen yhdistetyn kuljetuksen käsitteellä, jolla viitataan konttien kuljetuksiin, olivatpa ne sitten kuormattuja tai tyhjiä. Kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan uudessa sanamuodossa neuvosto kuitenkin täsmensi, että tyhjien ”kuormausyksikköjen kuljetusta ennen maantiekuljetuksen alkuosuutta tai sen loppuosuuden jälkeen (kuten kulku varikolta tai varikolle) ei katsota osaksi yhdistettyä kuljetusta”.

37. Katson näin ollen, että direktiivin 92/106 antamisajankohtana kysymys tyhjien konttien kuljettamisesta ei noussut esiin ja että nyt ei ole kyse niinkään siitä, kuuluuko tyhjien konttien kuljettaminen ennen tavaran lastausta tai sen purkamisen jälkeen yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä olennaisesti yhdistetyn kuljetuksen käsitteeseen, vaan pikemminkin siitä, onko tyhjänä suoritettava matka laskettava osaksi maantiekuljetuksen pituusrajaa muiden, tehokkaampien ja vähemmän saastuttavien kuljetusmuotojen edistämiseksi.

38. Kolmanneksi on niin, että vaikka asetuksessa N:o 1072/2009 oleva viittaus tyhjänä suoritettaviin kuljetuksiin olisikin merkityksellinen, tämä tukisi mielestäni sitä, että kaikki tyhjänä suoritettavat kuljetukset, jotka liittyvät suoraan kuormattuun kuljetukseen, ovat osa samaa kuljetusta, joka olisi tunnustettava kokonaisuudeksi sille myönnettävän aseman osalta. Tyhjien konttien kuljettaminen ennen tavaran lastausta tai sen purkamisen jälkeen yhdistetyssä kuljetuksessa on ominaista ja välttämätöntä kuljetukselle sellaisenaan, ja se muodostaa näin ollen erottamattoman osan kuljetusta.

39. Ainoa poikkeus on tilanne, jossa tyhjä kontti itsessään on tavara eli kontti on itsenäisen kaupallisen liiketoimen kohteena oston tai vuokrauksen yhteydessä. Tyhjien konttien kuljetus olisi näin ollen osa erillisiä kuljetuksia, jotka eivät liity suoraan kuormattujen konttien kuljetukseen, eikä sen pitäisi näin ollen kuulua direktiivissä 92/106 tarkoitetun yhdistettyjen kuljetusten käsitteen piiriin, vaan siihen olisi sovellettava asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyjä kabotaasiliikennettä koskevia rajoituksia.

40. Tältä osin muistutan, että BW:n toiminta koostuu kuormattujen konttien kuljetettavaksi ottamisesta konttiterminaalissa ja niiden kuljettamisesta vastaanottajilleen. Tavaroiden purkamisen jälkeen tyhjät kontit kuljetetaan uudelleen konttiterminaaliin. Lopuksi, kun tyhjät kontit on kuormattu uudelleen, ne kuljetetaan jälleen konttiterminaaliin ja sen jälkeen satamiin merialuksiin laivausta varten. BW täsmentää, että kontit ovat kuormauksen tai purkamisen aikana kuorma-auton alustan päällä.

41. Sikäli kuin tyhjää konttia ei sinänsä pidetä tavarana, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, BW:n perustaman järjestelmän avulla on mahdollista saavuttaa direktiivin 92/106 tavoitteet eli vähentää teiden ruuhkautumista.

[12] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 11 mainitut tarkistukset, s. 61.

[13] Ks. 30.11.2018 annettu selvitys (13871/2/18 REV 2), s. 19 ja 20.

42. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että mikäli tyhjän kontin kuljettamiseen, joka edeltää tai seuraa välittömästi kuormatun kontin kuljetusta yhdistetyssä kuljetuksessa, sovellettaisiin kabotaasiliikennettä koskevia rajoituksia, kansallisten kuljetustoiminnan harjoittajien olisi huolehdittava tyhjien konttien siirtämisestä eri kuljetussopimusten nojalla, mikä aiheuttaisi taloudellisia ja hallinnollisia lisärasitteita ja suosisi pelkkiä maantiekuljetuksia yhdistettyjen kuljetusten kustannuksella. Lisään, että sikäli kuin asetuksessa N:o 1072/2009 säädetyn kabotaasiliikenteen sallimisen tarkoituksena on nimenomaan estää ajoneuvojen paluu tyhjänä vastaanottavan jäsenvaltion kautta, olisi tämän vapauttamisen vastaista laskea tyhjien konttien kuljetus osaksi niiden kabotaasimatkojen enimmäismäärää, joita muusta kuin jäsenvaltiosta oleva liikenteenharjoittaja saa suorittaa kyseisessä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

43. Tällaisessa mallissa oletetaan tosin, että muusta kuin jäsenvaltiosta oleva liikenteenharjoittaja voisi suorittaa määrittelemättömän määrän yhdistettyjä kuljetuksia, koska tällaisiin kuljetuksiin ei sovelleta asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyjä rajoituksia.

44. Tältä osin olen samaa mieltä siitä, että on tärkeää varmistaa, etteivät kuljetusyritykset voi käyttää direktiiviä 92/106 väärin kabotaasimatkoja koskevien sääntöjen kiertämiseksi.

45. En kuitenkaan usko, että yhdistetyn kuljetuksen käsitteen tulkinta, jonka mukaan tyhjien konttien kuljettaminen tavaran lastauspaikalle tai sen purkupaikalta on erottamaton osa yhdistettyä kuljetusta, voi johtaa sääntöjen kiertämiseen.

46. Asetusten (EY) N:o 1071/2009, (EY) N:o 1072/2009 ja (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikenteen alan kehitykseen 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055[14] johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi voitava poiketa direktiivin 92/106 4 artiklasta ja soveltaa tällaisiin ongelmiin puuttumiseksi asetuksessa N:o 1072/2009 olevia kabotaasisäännöksiä muusta kuin jäsenvaltiosta oleviin liikenteenharjoittajiin, jotka käyttävät maantietä yhdistettyjen kuljetusten alku- tai loppuosuudella.

47. Näiden seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 92/106 1 artiklaa ja asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaa on tulkittava siten, että tyhjien konttien kuljettaminen tavaroiden lastauspaikalle tai niiden purkupaikalta on erottamaton osa kuormattujen konttien kuljetusta siten, että tyhjien konttien kuljetus nauttii kuormattujen konttien kuljetusta koskevista erioikeuksista siltä osin kuin ne on vapautettu yhdistetyssä kuljetuksessa kyseisen asetuksen kabotaasiliikennettä koskevista säännöksistä.

V Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Amtsgericht Kölnin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY 1 artiklaa ja maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009 8 artiklaa

on tulkittava siten, että

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

tyhjien konttien kuljetus tavaroiden lastauspaikalle tai niiden purkupaikalta on erottamaton osa kuormattujen konttien kuljetusta siten, että tyhjien konttien kuljetus nauttii kuormattujen konttien kuljetusta koskevista erioikeuksista siltä osin kuin ne on vapautettu yhdistetyssä kuljetuksessa kyseisen asetuksen kabotaasiliikennettä koskevista säännöksistä.