Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 20 kwietnia 2023 r. [1]

Sprawa C-246/22

BW
przy udziale
Staatsanwaltschaft Köln,
Bundesamt für Güterverkehr

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Amtsgericht Köln (sąd rejonowy w Kolonii, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport – Kombinowany transport towarów – Dyrektywa 92/106/EWG – Międzynarodowy przewóz drogowy – Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 – Przewóz pustych kontenerów w celu załadunku lub rozładunku towarów, stanowiący nieodłączną część przewozu kontenerów załadowanych – Przewozy kabotażowe

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi [2] i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych [3].

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy BW, dyrektor zarządzającą przedsiębiorstwa transportowego z siedzibą w Rumunii, a Bundesamt für Güterverkehr (federalnym urzędem ds. transportu towarów, Niemcy, zwanym dalej „BAG") w przedmiocie grzywny administracyjnej nałożonej za naruszenie przepisów dotyczących przewozu kabotażowego ze względu na to, że BW naruszyła ograniczenie ustanowione w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 podczas przewozu pustych kontenerów, które nie są objęte uprzywilejowaniem transportu kombinowanego.

3. W tym kontekście Trybunał będzie musiał ustalić, czy przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku lub z miejsca rozładunku towarów, jeżeli poprzedza on bezpośrednio przewóz kontenerów załadowanych dokonywany w ramach transportu kombinowanego lub następuje

[1] Język oryginału: francuski.
[2] Dz.U. 1992, L 368, s. 38.
[3] Dz.U. 2009, L 300, s. 72.

bezpośrednio po nim, wchodzi w zakres pojęcia „transportu kombinowanego", czy też operacja taka powinna podlegać ustanowionym w tym rozporządzeniu ograniczeniom dotyczącym przewozów kabotażowych.

4. W niniejszej opinii po przeprowadzeniu analizy zaproponuję Trybunałowi, aby orzekł, że art. 1 dyrektywy 92/106 i art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 należy interpretować w ten sposób, iż przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku względnie z miejsca rozładunku towarów stanowi nierozdzielny element przewozu załadowanych kontenerów, tak iż przewóz pustych kontenerów jest objęty uprzywilejowaniem przewozu załadowanych kontenerów w zakresie, w jakim w transporcie kombinowanym są one wyłączone z przepisów dotyczących kabotażu ustanowionych w rozporządzeniu nr 1072/2009.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 92/106

5. W motywach trzecim, piątym i szóstym dyrektywy 92/106 wskazano:

„narastające problemy związane z przeciążeniem dróg, środowiskiem naturalnym i bezpieczeństwem drogowym wymagają w interesie publicznym bardziej dynamicznego rozwoju transportu kombinowanego, będącego alternatywą dla przewozu drogowego;

[…]

liberalizacja wszelkich ograniczeń ilościowych i zniesienie szeregu ograniczeń o charakterze administracyjnym, istniejących jeszcze w dziedzinie przewozów drogowych, sprzyja szerszemu wykorzystaniu transportu kombinowanego;

w celu zapewnienia, aby technika transportu kombinowanego prowadziła do skutecznego zmniejszania ruchu na drogach, liberalizacja ta powinna dotyczyć przejazdów drogowych na ograniczoną odległość" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy poniżej].

6. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do operacji transportu kombinowanego, bez uszczerbku dla rozporządzenia (EWG) nr 881/92 [4].

Do celów niniejszej dyrektywy »transport kombinowany« oznacza przewóz towarów między państwami członkowskimi, podczas którego samochód ciężarowy, przyczepa, naczepa, z jednostką ciągnikową lub bez niej, nadwozie wymienne lub kontener 20-stopowy lub dłuższy, korzysta z drogi na początkowym lub końcowym odcinku trasy, a na innym odcinku trasy,

[4] Rozporządzenie Rady z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich (Dz.U. 1992, L 95, s. 1). Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1072/2009 (zob. art. 18 tego rozporządzenia).

korzysta z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego, jeżeli długość tego odcinka przekracza 100 km w linii prostej, a początkowy lub końcowy odcinek tej trasy odbywa się transportem drogowym:

– albo między miejscem załadunku towaru a najbliższą odpowiednią stacją kolejową przyjęcia na pokład dla odcinka początkowego i pomiędzy najbliższą odpowiednią stacją kolejową opuszczenia pokładu a miejscem rozładunku towaru dla odcinka końcowego,

– albo w promieniu nieprzekraczającym 150 km w linii prostej od portu rzecznego lub morskiego, w którym następuje przyjęcie na pokład lub opuszczenie pokładu".

7. Artykuł 4 omawianej dyrektywy stanowi:

„Wszyscy przewoźnicy drogowi mający siedzibę w danym państwie członkowskim, którzy spełniają warunki dostępu do zawodu i dostępu do rynku przewozu towarów między państwami członkowskimi, mają prawo wykonywać, w ramach transportu kombinowanego między państwami członkowskimi, przejazdy na początkowych lub końcowych odcinkach przewozu drogowego, stanowiących integralną część transportu kombinowanego, które mogą – ale nie muszą – obejmować przekraczanie granicy".

2. Rozporządzenie nr 1072/2009

8. W motywach 2, 13, 15 i 16 rozporządzenia nr 1072/2009 wskazano:

„(2) Ustanowienie wspólnej polityki transportowej obejmuje, między innymi, określanie wspólnych reguł mających zastosowanie do dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy na terytorium [Unii Europejskiej], jak również ustalanie warunków, na jakich przewoźnicy niemający siedziby w państwie członkowskim mogą świadczyć usługi przewozowe na terytorium danego państwa członkowskiego. Reguły te należy określić w taki sposób, aby przyczyniały się do sprawnego funkcjonowania wewnętrznego rynku transportowego.

[…]

(13) Przewoźnicy, którzy posiadają licencje wspólnotowe przewidziane w niniejszym rozporządzeniu, oraz przewoźnicy upoważnieni do wykonywania niektórych kategorii międzynarodowych drogowych przewozów rzeczy powinni zostać zgodnie z niniejszym rozporządzeniem uprawnieni do wykonywania krajowych przewozów na terytorium danego państwa członkowskiego tymczasowo, bez konieczności posiadania w tym państwie siedziby statutowej lub oddziału. […]

[…]

(15) Nie naruszając postanowień traktatu dotyczących prawa przedsiębiorczości, przewozy kabotażowe stanowią świadczenie usług przez przewoźników w państwie członkowskim, w którym nie mają siedziby, i nie powinny być zabronione, jeżeli nie są wykonywane w sposób oznaczający prowadzenie stałej i ciągłej działalności w tym państwie członkowskim. […]

(16) Niniejsze rozporządzenie nie narusza przepisów dotyczących drogowego przywozu lub wywozu towarów jako jednego z etapów transportu kombinowanego, określonych w [dyrektywie 92/106]. Krajowe przewozy drogowe na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, które nie są elementem transportu kombinowanego zgodnie z [dyrektywą 92/106], objęte są definicją kabotażu i dlatego powinny podlegać wymogom niniejszego rozporządzenia".

9. Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres stosowania", stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy w przejazdach na terytorium [Unii].

[…]

4. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do krajowego przewozu drogowego rzeczy realizowanego na podstawie tymczasowego zezwolenia przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie członkowskim, zgodnie z rozdziałem III.

5. Następujące rodzaje przewozu i przejazdów bez ładunku dokonywanych w powiązaniu z takim przewozem nie wymagają posiadania licencji [Unii] oraz są zwolnione z wszelkich zezwoleń przewozowych:

[…]

d) przewóz rzeczy pojazdami silnikowymi […]

[…]".

10. Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

[…]

2) »przewóz międzynarodowy« oznacza:

a) przejazd pojazdu z ładunkiem, gdy miejsce wyjazdu i miejsce przyjazdu znajdują się w dwóch różnych państwach członkowskich, z tranzytem przez jedno lub więcej państw członkowskich lub państw trzecich, albo bez takiego tranzytu;

b) przejazd pojazdu z ładunkiem z państwa członkowskiego do państwa trzeciego lub w odwrotnym kierunku, z tranzytem przez jedno lub więcej państw członkowskich lub państw trzecich, albo bez takiego tranzytu;

c) przejazd pojazdu z ładunkiem między państwami trzecimi z tranzytem przez terytorium jednego lub więcej państw członkowskich; lub

d) przejazd bez ładunku w związku z przewozem, o którym mowa w lit. a), b) i c);

3) »przyjmujące państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, w którym przewoźnik prowadzi działalność, inne niż państwo członkowskie siedziby przewoźnika;

4) »przewoźnik niemający siedziby« oznacza przewoźnika drogowego prowadzącego działalność w przyjmującym państwie członkowskim;

[…]

6) »przewóz kabotażowy« oznacza krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;

[…]".

11. Rozdział III tego rozporządzenia, noszący tytuł „Przewóz kabotażowy", zawiera między innymi art. 8, który ma następujące brzmienie:

„1. Każdy przewoźnik zarobkowego drogowego przewozu rzeczy posiadający licencję [Unii], którego kierowca, jeśli jest obywatelem państwa trzeciego, posiada świadectwo kierowcy, jest uprawniony na warunkach określonych w niniejszym rozdziale do wykonywania przewozów kabotażowych.

2. Po dostarczeniu rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym przewoźnicy drogowi, o których mowa w ust. 1, uprawnieni są do wykonywania tym samym pojazdem lub, w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego pojazdu, do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. Ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego ma miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym.

[…]".

B. Prawo niemieckie

12. Paragraf 13 Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (rozporządzenia w sprawie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy i przewozu kabotażowego)[5] z dnia 28 grudnia 2011 r. stanowi:

„Międzynarodowy zarobkowy transport kombinowany oznacza przewóz towarów, w którym:

1. pojazd silnikowy, przyczepa, podwozie, kontener o długości co najmniej 6 m przebywa część trasy drogą lądową, a inną część trasy koleją lub statkiem śródlądowym lub morskim (przy czym morski odcinek trasy jest dłuższy niż 100 km w linii prostej),

2. cała trasa znajduje się częściowo na terytorium kraju, a częściowo za granicą,

3. przewóz drogowy w obrębie kraju odbywa się wyłącznie pomiędzy miejscem załadunku lub rozładunku a

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

a) najbliższą odpowiednią stacją kolejową lub

b) krajowym portem śródlądowym lub portem morskim w promieniu nieprzekraczającym 150 km w linii prostej (w którym następuje przyjęcie na pokład lub opuszczenie pokładu)".

13. Paragraf 15 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Przedsiębiorca z siedzibą w państwie członkowskim […] może wykonywać w ramach transportu kombinowanego w rozumieniu § 13 załadunek lub rozładunek na terytorium kraju, jeżeli spełnia warunki dostępu do zawodu i dostępu do rynku przewozów drogowych towarów między państwami członkowskimi".

III. Stan faktyczny w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

14. W dniach 22 stycznia i 6 lutego 2020 r. w ramach kontroli operacyjnych przeprowadzonych w przedsiębiorstwie Contargo Rhein-Neckar GmbH BAG zakwestionował 60 przewozów zrealizowanych w dniach 6–27 maja 2019 r. na rzecz tego przedsiębiorstwa przez przedsiębiorstwo transportowe z siedzibą w Rumunii, której dyrektor zarządzającą jest BW.

15. BAG zarzuca BW, że dokonała ona przewozu pustych kontenerów w co najmniej 57 przypadkach, które nie są objęte uprzywilejowaniem transportu kombinowanego i tym samym stanowiły przewóz kabotażowy. BW, jako dyrektor zarządzająca, naruszyła ograniczenie trzech przewozów kabotażowych w ciągu siedmiu dni przewidziane w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009.

16. BW utrzymuje, że przewóz pustych kontenerów stanowi część przewozu kontenerów załadowanych, który jest objęty uprzywilejowaniem transportu kombinowanego. Wyjaśnia ona, że jej działalność gospodarcza polega na przejmowaniu załadowanych kontenerów w śródlądowym terminalu kontenerowym i ich dalszym przewozie do odbiorców. Po rozładunku towarów puste już kontenery są przewożone z powrotem do śródlądowego terminalu kontenerowego. Wreszcie, po ich ponownym załadunku, przewóz odbywa się następnie do śródlądowego terminalu kontenerowego, a stamtąd do portów w celu przewozu statkiem pełnomorskim. Zdaniem BW słuszne jest zatem rozpatrywanie przewozu pustych kontenerów nie oddzielnie, lecz jako integralnej części całej umowy przewozu i tym samym objęcie uprzywilejowaniem transportu kombinowanego.

17. Decyzją z dnia 30 października 2020 r. BAG nałożył na BW grzywnę administracyjną w wysokości 8625 EUR za naruszenie przepisów dotyczących przewozów kabotażowych.

18. BW wniosła sprzeciw od tej decyzji, utrzymując, że rozpatrywane przewozy są objęte wyjątkiem przewidzianym dla transportu kombinowanego. Jej zdaniem przewozów tych nie należy rozpatrywać oddzielnie, lecz jako stanowiące część umowy głównej.

19. BAG uważa natomiast, że przewóz pustych kontenerów przed załadunkiem lub po rozładunku towarów nie jest objęty uprzywilejowaniem transportu kombinowanego, lecz należy go traktować odrębnie. Tego rodzaju przewóz pustych kontenerów podlega zatem art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009, który przewiduje ograniczenia kabotażu, w szczególności obowiązek wykonania przewozu międzynarodowego i limit trzech przewozów kabotażowych w ciągu siedmiu dni.

20. W tych okolicznościach Amtsgericht Köln (sąd rejonowy w Kolonii, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy transport [przewóz] pustych kontenerów do [miejsca załadunku] względnie z [miejsca rozładunku] stanowi nierozdzielny element przewozu załadowanych kontenerów, tak iż przewóz pustych kontenerów jest objęty uprzywilejowaniem transportu [przewozu] pełnych kontenerów w zakresie, w jakim w transporcie kombinowanym są one wyłączone z przepisów dotyczących kabotażu?”.

21. BAG i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie.

IV. Ocena

22. Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 1 dyrektywy 92/106 i art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 należy interpretować w ten sposób, że przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku względnie z miejsca rozładunku towarów stanowi nierozdzielny element przewozu załadowanych kontenerów, tak iż przewóz pustych kontenerów jest objęty uprzywilejowaniem przewozu załadowanych kontenerów w zakresie, w jakim w transporcie kombinowanym są one wyłączone z przepisów dotyczących kabotażu ustanowionych w tym rozporządzeniu.

23. Na wstępie należy przypomnieć związek między rozporządzeniem nr 1072/2009, które poddaje przewozy kabotażowe pewnym ograniczeniom, a dyrektywą 92/106, zawierającą przepisy dotyczące transportu kombinowanego.

24. Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 przewiduje w pierwszej kolejności, że przewozy kabotażowe, to znaczy krajowe zarobkowe przewozy drogowe rzeczy wykonywane tymczasowo przez przewoźnika niemającego siedziby w przyjmującym państwie członkowskim, podlegają pewnym ograniczeniom. W motywie 16 tego rozporządzenia sprecyzowano jednak, że nie narusza ono przepisów dotyczących drogowego przywozu lub wywozu towarów jako jednego z etapów transportu kombinowanego, określonych w dyrektywie 92/106. Krajowe przewozy drogowe na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, które nie są elementem takiego transportu, objęte są z kolei definicją kabotażu i dlatego powinny podlegać wymogom wspomnianego rozporządzenia.

25. W drugiej kolejności w art. 1 dyrektywy 92/106 zdefiniowano transport kombinowany jako przewóz towarów między państwami członkowskimi, podczas którego samochód ciężarowy lub kontener korzysta z drogi na początkowym lub końcowym odcinku trasy, a na innym odcinku trasy korzysta z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego, jeżeli długość tego odcinka przekracza 100 km w linii prostej, a początkowy lub końcowy odcinek tej trasy odbywa się transportem drogowym albo między miejscem załadunku towaru a najbliższą odpowiednią stacją kolejową przyjęcia na pokład dla odcinka początkowego i pomiędzy najbliższą odpowiednią stacją kolejową opuszczenia pokładu a miejscem rozładunku towaru dla odcinka końcowego, albo w promieniu nieprzekraczającym 150 km w linii prostej od portu rzecznego lub morskiego, w którym następuje przyjęcie na pokład lub opuszczenie pokładu. Ponadto w artykule tym sprecyzowano, że dyrektywa ta ma zastosowanie do operacji transportu kombinowanego bez uszczerbku dla rozporządzenia nr 881/92 [6].

[6] Zobacz przypis 4 do niniejszej opinii.

26. W świetle powyższych okoliczności pragnę zauważyć z jednej strony, że te dwa akty prawne mają zastosowanie bez wzajemnego uszczerbku, a z drugiej strony, że ani dyrektywa 92/106, ani rozporządzenie nr 1072/2009 nie odsyłają w sposób wyraźny lub dorozumiany do systemu, jakim jest objęty przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku lub z miejsca rozładunku towarów, następującego po operacji transportu kombinowanego lub poprzedzającego ją.

27. W motywie 16 rozporządzenia nr 1072/2009 ograniczono się bowiem do zdefiniowania przewozów kabotażowych jako krajowych przewozów drogowych, które nie są elementem transportu kombinowanego zgodnie z dyrektywą 92/106.

28. Tymczasem w art. 1 tej dyrektywy, jak przypomniałem w pkt 25 niniejszej opinii, zdefiniowano transport kombinowany poprzez odniesienie do początkowego lub końcowego odcinka trasy transportem drogowym, przy czym pierwszy z nich oznacza odcinek między punktem załadunku towarów a stacją kolejową przyjęcia na pokład, a drugi – odcinek między stacją kolejową opuszczenia pokładu a miejscem rozładunku towarów. Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy przewiduje ponadto, że przewoźnik drogowy ma prawo wykonywać, w ramach transportu kombinowanego, przejazdy na początkowych lub końcowych odcinkach transportu drogowego, stanowiących integralną część transportu kombinowanego. Próżno szukać jednak jakiegokolwiek odniesienia do przewozu pustych kontenerów przed odcinkiem początkowym trasy czy też po odcinku końcowym; nie wyjaśniono też, czy taki przewóz stanowi integralną część transportu kombinowanego.

29. Niemniej jednak w rozporządzeniu nr 1072/2009 w art. 2 pkt 2 zdefiniowano „przewóz międzynarodowy” jako obejmujący określone przejazdy pojazdu z ładunkiem i przejazdy bez ładunku, które są związane z tym przewozem.

30. W tym względzie BAG twierdzi, że ponieważ takie rozróżnienie między przejazdem z ładunkiem a przejazdem bez ładunku jest konsekwentnie stosowane w rozporządzeniu, lecz brak go w dyrektywie 92/106, oznacza to, iż prawodawca Unii nie zamierzał objąć przewozów bez ładunku przed załadunkiem lub po rozładunku towarów definicją transportu kombinowanego w rozumieniu art. 1 tej dyrektywy.

31. Jednakże, po pierwsze, pragnę przypomnieć, że rozporządzenie nr 1072/2009 i dyrektywa 92/106, mimo iż zawierają wzajemne odniesienia[7] i wchodzą w zakres wspólnej polityki transportowej, są aktami odrębnymi, przyjętymi w różnych okresach i realizującymi właściwe dla nich cele. Rozporządzenie to zawiera odniesienie do przewozów bez ładunku właśnie dlatego, że ma na celu ograniczenie pustych przejazdów pojazdów poprzez optymalizację ich tras dzięki liberalizacji przewozów kabotażowych, pod warunkiem że nie są one wykonywane w sposób prowadzący do powstania w danym państwie członkowskim stałej lub ciągłej działalności. Odniesienie do przewozów bez ładunku nie ma zatem takiego samego znaczenia w ramach transportu kombinowanego, w przypadku którego kwestią godną uwagi jest nie optymalizacja pustych przejazdów pojazdów, lecz umożliwienie skutecznego zmniejszania ruchu na drogach i ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez wsparcie korzystania z transportu morskiego lub kolejowego.

[7] Zobacz przypis 4 do niniejszej opinii.

32. Po drugie, z analizy dokumentów przygotowawczych do dyrektywy 92/106 wynika, że rozróżnienie między przewozem kontenerów załadowanych a przewozem kontenerów pustych nie było przedmiotem dyskusji, co nie pozwala stwierdzić, jakoby prawodawca Unii uznał, iż przewozy puste przed załadunkiem lub po rozładunku towarów nie powinny być objęte pojęciem „transportu kombinowanego".

33. Ponadto projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/106 [8] przewidywał nową treść art. 3 tej dyrektywy, wyjaśniającą, że „transport pustych jednostek załadunkowych przed transportem towarów i po nim" stanowi odcinek drogowy operacji transportu kombinowanego [9].

34. Parlament Europejski uniemożliwił dodanie tego odniesienia do przewozu bez ładunku [10]. Ponadto wyjaśnił on, że zezwolenie na to, by przewóz bez ładunku nie wliczał się do limitu długości odcinków drogowych i w związku z tym, przeciwnie niż przewóz z ładunkiem, nie był włączony do zakresu pojęcia „transportu kombinowanego", skutkowałoby zwiększeniem emisji zanieczyszczeń, co byłoby sprzeczne z celami dyrektywy 92/106, to znaczy ze zmniejszeniem emisji poprzez wspieranie niskoemisyjnych środków transportu [11].

35. W odniesieniu do nowego brzmienia art. 1 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 92/106 Parlament dodał, że limit długości odcinka drogowego powinien również mieć zastosowanie do transportu pustej jednostki załadunkowej [12], co sugeruje raczej, iż taki przewóz stanowi właśnie element pojęcia „transportu kombinowanego" i powinien podlegać takiemu samemu limitowi odległości, ponieważ jest on nieodłączną częścią przewozu z ładunkiem.

36. Z kolei Rada Unii Europejskiej [13] zaproponowała zmianę nowego brzmienia art. 1 ust. 2 dyrektywy 92/106 poprzez zastąpienie pojęcia „transportu kombinowanego" pojęciem „międzynarodowego transportu kombinowanego", które odnosi się do przewozu kontenerów, niezależnie od tego, czy są załadowane, czy puste. W nowym brzmieniu art. 1 ust. 3 tej dyrektywy Rada wyjaśniła jednak, że „[t]ransportu pustych jednostek załadunkowych przed początkowym lub po ostatnim odcinku drogowym (jak na przykład z lub do magazynu kontenerów) nie uznaje się za część operacji transportu kombinowanego".

37. W świetle powyższego dochodzę do wniosku, że w czasie, gdy przyjmowano dyrektywę 92/106, problem przewozu pustych kontenerów nie istniał, a obecnie pojawia się pytanie nie tyle o to, czy przewóz pustych kontenerów przed załadunkiem lub po rozładunku towarów w ramach transportu kombinowanego jest z natury rzeczy objęty pojęciem „transportu kombinowanego", ile raczej o to, czy pusty przejazd należy zaliczyć do limitu odległości odcinka drogowego w trosce o wspieranie innych, wydajniejszych i mniej zanieczyszczających środków transportu.

[8] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi [COM(2017) 648 final]. Projekt ten stał się jednak nieaktualny.

[9] Zobacz s. 22 tego projektu dyrektywy.

[10] Zobacz poprawka 33 w sprawozdaniu w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi (A8-0259/2018), s. 24.

[11] Zobacz poprawki 48–268 złożone w Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, dostępne pod adresem internetowym: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TRAN-AM-622152_PL.pdf, s. 72.

[12] Zobacz poprawki przytoczone w przypisie 11 do niniejszej opinii, s. 61.

[13] Zobacz sprawozdanie z dnia 30 listopada 2018 r. (13871/2/18 REV 2), s. 19, 20.

38. Po trzecie, nawet gdyby zawarte w rozporządzeniu nr 1072/2009 odniesienie do przewozów bez ładunku było istotne dla sprawy, moim zdaniem przemawiałoby to za poglądem, że każdy przewóz bez ładunku bezpośrednio związany z przewozem z ładunkiem stanowi część tej samej operacji przewozu, którą należy uznać za całość pod kątem statusu, jaki należy przyznać tejże operacji. Przewóz pustych kontenerów przed załadunkiem lub po rozładunku towarów w ramach operacji transportu kombinowanego jest nieodłącznie związany z tą operacją jako taką i konieczny do jej wykonania, a zatem stanowi jej integralną część.

39. Jedynym wyjątkiem jest sytuacja, w której pusty kontener sam w sobie stanowiłby towar, to znaczy gdyby kontener stanowił przedmiot odrębnej transakcji handlowej w rodzaju nabycia lub najmu. W takiej sytuacji przewóz pustych kontenerów zaliczałby się do odmiennych operacji, które nie są bezpośrednio związane z przewozem załadowanych kontenerów i w związku z tym nie powinny wchodzić w zakres pojęcia „transportu kombinowanego" w rozumieniu dyrektywy 92/106, lecz podlegać ograniczeniom dotyczącym przewozów kabotażowych ustanowionym w rozporządzeniu nr 1072/2009.

40. W tym względzie przypominam, że działalność BW polega na przejmowaniu kontenerów załadowanych w śródlądowym terminalu kontenerowym i ich dalszym przewozie do odbiorców. Po rozładunku towarów puste już kontenery są przewożone z powrotem do śródlądowego terminalu kontenerowego. Wreszcie, po ich ponownym załadunku przewóz odbywa się powtórnie do śródlądowego terminalu kontenerowego, a następnie do portów w celu przewozu statkiem pełnomorskim. BW wyjaśnia, że podczas załadunku lub rozładunku kontenery pozostają na podwoziu ciężarówki.

41. Zatem w zakresie, w jakim pusty kontener nie stanowi sam w sobie towaru, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego, system stosowany przez BW pozwala na realizację celów dyrektywy 92/106, które służą zmniejszeniu przeciążenia dróg.

42. Podobnie jak Komisja uważam bowiem, że w przypadku gdyby przewóz pustego kontenera, następujący bezpośrednio po przewozie lub bezpośrednio przed przewozem kontenera załadowanego w ramach transportu kombinowanego, miał podlegać ograniczeniom dotyczącym przewozów kabotażowych, odbiór pustych kontenerów musiałby być dokonywany przez krajowych przewoźników na podstawie różnych umów przewozu, co pociągałoby za sobą dodatkowe obciążenia finansowe i administracyjne oraz faworyzowałoby przewóz wyłącznie drogowy ze szkodą dla transportu kombinowanego. Dodam, że w zakresie, w jakim dopuszczenie przewozu kabotażowego przewidziane w rozporządzeniu nr 1072/2009 ma właśnie na celu zapobieżenie przejazdom powrotnym pojazdów bez ładunku przez terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, zaliczenie przewozu pustych kontenerów do maksymalnej liczby przewozów kabotażowych, do których przewoźnik niemający siedziby w tym państwie członkowskim jest uprawniony, byłoby sprzeczne ze wskazaną liberalizacją.

43. Nie ma wątpliwości co do tego, że model taki zakłada, iż liczba operacji transportu kombinowanego, które może wykonać przewoźnik niemający siedziby w państwie członkowskim, jest nieograniczona, ponieważ operacje te nie podlegają ograniczeniom przewidzianym w rozporządzeniu nr 1072/2009.

44. W tej kwestii przyznaję, że należy zadbać o to, aby przedsiębiorstwa transportowe nie mogły nadużywać dyrektywy 92/106 w celu obejścia przepisów dotyczących przewozów kabotażowych.

45. Nie sądzę jednak, aby wykładnia pojęcia „transportu kombinowanego", zgodnie z którą przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku lub z miejsca rozładunku towarów stanowi integralną część operacji transportu kombinowanego, mogła prowadzić do obchodzenia przepisów.

46. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym [14] wskazano bowiem w motywie 22, że w celu rozwiązania takich problemów państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia odstępstwa od art. 4 dyrektywy 92/106 i stosowania przepisów dotyczących kabotażu zawartych w rozporządzeniu nr 1072/2009 do przewoźników drogowych niemających siedziby w danym państwie członkowskim, którzy korzystają z dróg w ramach początkowego lub końcowego odcinka trasy.

47. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by orzekł, że art. 1 dyrektywy 92/106 i art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 należy interpretować w ten sposób, iż przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku względnie z miejsca rozładunku towarów stanowi nierozdzielny element przewozu załadowanych kontenerów, tak iż przewóz pustych kontenerów jest objęty uprzywilejowaniem przewozu załadowanych kontenerów w zakresie, w jakim w transporcie kombinowanym są one wyłączone z przepisów dotyczących kabotażu ustanowionych w tym rozporządzeniu.

V. Wnioski

48. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie przedstawione przez Amtsgericht Köln (sąd rejonowy w Kolonii, Niemcy) odpowiedział następująco:

Artykuł 1 dyrektywy Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi i art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych

należy interpretować w ten sposób, że:

przewóz pustych kontenerów do miejsca załadunku względnie z miejsca rozładunku towarów stanowi nierozdzielny element przewozu załadowanych kontenerów, tak iż przewóz pustych kontenerów jest objęty uprzywilejowaniem przewozu załadowanych kontenerów w zakresie, w jakim w transporcie kombinowanym są one wyłączone z przepisów dotyczących kabotażu ustanowionych w tym rozporządzeniu.

[14] Dz.U. 2020, L 249, s. 17.