

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-246/22 – 1

Zaak C-246/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 april 2022

Verwijzende rechter:

Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 maart 2022

Betrokkene:

BW

Interveniënten:

Staatsanwaltschaft Köln

Bundesamt für Güterverkehr

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Amtsgericht Köln

Beschikking

In de procedure tot oplegging van een administratieve geldboete

tegen BW,
woonachtig in [OMISSIS] Roemenië
[OMISSIS]

wegens overtreding van de wettelijke bepalingen betreffende cabotage

heeft het Amtsgericht Köln

[OMISSIS]

op 25 maart 2022

de volgende beschikking vastgesteld:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU 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 geladen 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?

De voor de beslechting van het geding relevante rechtsvraag is of het vervoer van lege containers, dat op zich niet voldoet aan de voorwaarden van het gecombineerd vervoer in de zin van §§ 15-17 van de „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr” (Duits besluit betreffende het internationale goederenvervoer over de weg en het cabotagevervoer), ook een preferentiële behandeling in de zin van genoemde regeling geniet en derhalve is vrijgesteld van de beperkingen met betrekking tot het cabotagevervoer wanneer het vervoer van de volle containers voldeed aan de voorwaarden van gecombineerd vervoer in de zin van genoemde regeling.

De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Motivering

I.

Op 22 januari 2020 en 6 februari 2020 heeft het Bundesamt für Güterverkehr (federale dienst voor goederenvervoer, Duitsland) een controle ter plaatse verricht bij de onderneming Contargo Rhein-Neckar GmbH, [OMISSIS] Ludwigshafen (Duitsland), waarbij het opmerkingen heeft gemaakt over 60 transporten die de onderneming TIM-Trans Impex SRL [OMISSIS] tussen 6 en 27 mei 2019 heeft uitgevoerd voor de onderneming Contargo. Betrokkene is de bedrijfsleider van TIM-Trans. Het Bundesamt verwijt haar in ten minste 57 gevallen lege containers te hebben vervoerd die niet onder de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer krachtens § 15 e.v. van de „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr” vallen en dus cabotageritten waren. Bijgevolg heeft betrokkene, als bedrijfsleider, de in artikel 8 van verordening (EG) nr. 1072/2009 bedoelde beperking van 3 [transporten] – in – 7 [dagen] overtreden.

Betrokkene betwist niet dat zij de transporten als zodanig heeft uitgevoerd. Zij stelt zich echter op het standpunt dat het vervoer van lege containers deel uitmaakte van het vervoer van geladen containers die – het Bundesamt für Güterverkehr en betrokkene zijn het op dit punt eens – onder de preferentiële behandeling van het zogenaamde gecombineerd vervoer vallen en voldeden aan de voorwaarden van §§ 15 e.v. van de „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr”. Volgens betrokkene zijn die transporten van lege containers vanaf de losplaats naar de plaats waar zij opnieuw zullen worden geladen, een onderdeel van de vervoersovereenkomst en kunnen zij niet afzonderlijk worden beoordeeld. Het zakelijke doel van betrokkene bestaat er namelijk in volle containers, die op een binnenvaartcontainerterminal worden opgehaald, te vervoeren naar de desbetreffende afnemer en de containers die na het uitladen ervan leeg zijn, verder te vervoeren naar een binnenvaartcontainerterminal. De volle container staat gedurende het uitladen ervan op het onderstel van de vrachtwagen en de lege container wordt op dezelfde wijze geladen. Nadat de container is geladen, wordt hij eerst vervoerd naar de binnenvaartcontainerterminal en vervolgens naar de haven vervoerd om per zeeschip te worden verscheept. Gelet op zowel het algemene doel van de Europese Unie om het verkeersvolume doeltreffend af te wikkelen en de belasting voor de wegen en het milieu zoveel mogelijk te verminderen als dit bijzondere bedrijfsmodel, is het derhalve gerechtvaardigd om ook het vervoer van lege containers niet afzonderlijk te beoordelen, maar te beschouwen als een integrerend onderdeel van de vervoersovereenkomst en dus onder de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer te laten vallen. Betrokkene zet dit uitvoerig uiteen in de brief van haar advocaat van 4 januari 2022 (bladzijde 40 e.v. van het aan het Hof overgelegde dossier). Zij verwijst daarin met name naar een advies van het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie van 20 juli 2020, waarvan de officiële Duitse vertaling op bladzijde 21 e.v. van voornoemd dossier staat en waarbij de oorspronkelijk in het Engels verstrekte toelichting is opgenomen op bladzijde 17 e.v. van dat dossier. De Commissie zet in die toelichting, die zij op verzoek van de [OMISSIS] bedrijfsleider van het DSLV Bundesverband Spedition und Logistik e. V. (Duitse federale vereniging voor expeditie en logistiek), gevestigd te Berlin, heeft gegeven, uiteen dat er met betrekking tot de juridische kwalificatie van het vervoer van lege containers vóór of na het eigenlijke „hoofdvervoer” verschillende uitleggingen van de desbetreffende Europese bepalingen mogelijk zijn. In het bijzonder stellen de Duitse autoriteiten dat het vervoer van lege containers tot aan [een laadplaats] of vanaf een plaats [waar de volle containers zijn gelost] onder verordening (EG) nr. 1072/2009 valt en dientengevolge ook moet voldoen aan de cabotagevoorwaarden. Volgens de Commissie moeten ook transporten zoals die welke in casu aan de orde zijn, die enkel dienen voor het vervoer van lege containers naar een laadplaats of vanaf de plaats waar de volle containers zijn gelost, worden geacht deel uit te maken van het transport in zijn geheel en moeten zij in dit opzicht worden onderscheiden van de situatie waarin containers afzonderlijk worden vervoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de aankoop of leasing ervan. In het onderhavige geval kan verordening (EG)

nr. 1072/2009 beslist worden toegepast. Er bestaan evenwel ook situaties waarin het vervoer van lege containers deel uitmaakt van een vervoersovereenkomst die onder richtlijn 92/106/EEG van de Raad valt en derhalve in aanmerking komt voor de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer. Er bestaat daarentegen geen reden om het vervoer van lege containers in het kader van gecombineerd vervoer te beschouwen als een afzonderlijke handeling die onder verordening (EG) nr. 1072/2009, met name de cabotagebepalingen daarvan, valt. Voorts stelt de Commissie in haar advies: „Ten slotte moet nog worden gepreciseerd dat de voorgaande uiteenzetting mogelijksterwijs niet geldt voor een eventueel extra transport van een container vanaf een terminal waar de lege container op grond van de vervoersovereenkomst moet worden achtergelaten, naar de terminal waar de container oorspronkelijk vandaan kwam, en dat dit transport daadwerkelijk een zelfstandige vervoershandeling kan vormen.”

Op 30 oktober 2020 heeft het Bundesamt für Güterverkehr, de bevoegde rechtshandavingsinstantie, een boetebeschikking vastgesteld ter hoogte van 8 625,00 EUR wegens overtreding, door nalatigheid, van de cabotagevoorschriften (blz. 211 e.v. van het aan het Hof overgelegde dossier).

Deze beschikking is op 5 november 2020 betekend aan de toenmalige raadsman (blz. 222 van het dossier). Het door hem daartegen ingestelde bezwaar dateert van 9 november 2020 en is op dezelfde dag ingekomen bij de autoriteiten (blz. 223 van het dossier). Betrokkene motiveert haar bezwaar op dezelfde wijze als hetgeen zij tijdens haar verhoor heeft verklaard. Zij heeft met name betoogd dat de bekritiseerde transporten onder de in richtlijn 92/106/EEG en § 13 van de „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr” vastgestelde uitzondering voor het gecombineerd vervoer vallen. Bovendien gaat het om een enkele vervoersovereenkomst als bedoeld in § 407, lid 1, van het Duitse Handelsgesetzbuch (wetboek van koophandel). De transporten mogen immers niet afzonderlijk worden gezien, maar moeten integendeel worden geacht deel uit te maken van een hoofdovereenkomst.

Het Bundesamt für Güterverkehr stelt zich op het standpunt dat het vervoer van lege containers tot aan een laadplaats of vanaf een plaats waar de volle containers zijn gelost, niet in aanmerking komt voor de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer in de zin van § 13 e.v. van de „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr”, maar integendeel afzonderlijk moet worden bekeken als individuele vervoeropdrachten. Indien het transport wordt verricht door in het buitenland gevestigde ondernemingen, vallen zij bijgevolg onder artikel 8 van verordening (EG) nr. 1072/2009, zodat de daarin vastgestelde beperkingen voor cabotagevervoer – met name de verplichting om internationaal vervoer te verzorgen en de 3-in-7-regel – in acht moeten worden genomen.

II.

De verwijzende rechter – het Amtsgericht Köln – [OMISSIS] – is op basis van de beschikbare informatie van oordeel dat het cruciale gegeven in casu de vraag betreft of het vervoer van lege containers tot aan een laadplaats of vanaf een plaats waar de volle containers zijn gelost, deel uitmaakt van het vervoer van geladen containers in het kader van het gecombineerd vervoer, dan wel als een juridisch zelfstandig transport moet worden opgevat.

Het Europees recht bevat dienaangaande geen duidelijke regeling. Deze blijkt evenmin uit het Duitse nationale recht.

1.

Om te beginnen bevat verordening (EG) nr. 1072/2009 geen duidelijke regeling. Zij is volgens overweging 16 ervan juist niet van toepassing op het gecombineerd vervoer, aangezien deze overweging luidt als volgt:

„(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/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PB 1992, L 368, blz. 38).

Binnenlandse ritten over de weg binnen een lidstaat van ontvangst die geen deel uitmaken van gecombineerd vervoer zoals vastgelegd in richtlijn 92/106/EEG vallen onder de definitie van cabotage, om welke reden de vereisten van deze verordening op dergelijke ritten van toepassing dienen te zijn.”

Dat betekent dat de bepalingen inzake het aan- of uitrijden van goederen in het kader van gecombineerd vervoer onverlet moeten worden gelaten, maar geeft echter geen antwoord op de vraag wat precies deel uitmaakt van gecombineerd vervoer.

In overweging 16 wordt voorts gepreciseerd dat binnenlandse ritten die geen deel uitmaken van gecombineerd vervoer, onder de cabotagebepalingen vallen, maar wordt evenmin de vraag beantwoord of de in casu litigieuze transporten al dan niet deel uitmaken van gecombineerd vervoer.

2.

„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” bevat evenmin een uitdrukkelijke regeling. Het is juist dat de overweging volgens welke het in het algemeen belang noodzakelijk is het gecombineerd vervoer als alternatief voor het wegvervoer verder te ontwikkelen, zou kunnen pleiten voor een ruime uitlegging, maar daartegen zouden de zeer gedetailleerde regels in artikel 1 kunnen pleiten, die onder andere niet alleen vereisen dat containers een bepaalde minimumlengte (20 voet) hebben, maar ook dat voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject

gebruik wordt gemaakt van de weg, en voor het andere gedeelte gebruik wordt gemaakt van het spoor, de binnenwateren of van een zeetraject dat meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, alsmede dat de goederen worden vervoerd 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. Deze zeer gedetailleerde bepaling pleit ervoor om niet algemeen en in alle gevallen aan te nemen dat het vervoer van lege containers tot aan [de laadplaats] of vanaf de losplaats deel uitmaakt van het begunstigde gecombineerd vervoer, aangezien vervoer van lege containers niet alleen kan plaatsvinden in uitzonderingsgevallen, maar regelmatig over duidelijk grotere afstanden dan 100 of 150 km en zelfs tussen Europese staten kan plaatsvinden. Bijgevolg rijst de vraag of dit nog beantwoordt aan de strekking en het doel van de preferentiële behandeling van het gecombineerd vervoer, namelijk de druk op het milieu en de Europese wegen verminderen, en de preferentiële behandeling van het vervoer van lege containers rechtvaardigt.

Volgens de verwijzende rechter staat ook artikel 3 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” in de weg aan een ruime uitlegging, omdat het niet bepaalt dat gegevens met betrekking tot de plaats en het traject van het vervoer van de lege container moeten worden opgegeven in het vervoersdocument.

De door artikel 3 duidelijk gewenste toetsing aan de vereisten met betrekking tot de naleving van de verplichte vermeldingen van het gecombineerd beroepsvervoer – met name de vermelding van de spoorwegstations en zeehavens van in- of uitlading – die moeten worden aangebracht voordat met het vervoer wordt aangevangen en worden bevestigd door het plaatsen van een stempel van de desbetreffende bevoegde administratie, ziet volgens de verwijzende rechter niet op transporten van lege containers over de weg tussen de plaats van inlading en de plaats van uitlading. Deze transporten vallen niet onder de strikte materiële vereisten van artikel 1 of de strikte formele vereisten van artikel 3 met betrekking tot de bevestiging, de controle en de vaststelling van het vervoerstraject en kunnen derhalve op relatief vrije manier worden georganiseerd. Dat strookt kennelijk niet met de wil van de Raad die uit de genoemde richtlijn blijkt.

3.

Tenslotte bevat het Duitse handelsrecht, met name § 407 van het Duitse wetboek van koophandel, geen aanwijzingen voor een dergelijke uitlegging. In dit verband gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de concrete invulling van de overeenkomst – met name de vraag of het vervoer van lege containers deel uitmaakt van de vervoersovereenkomst met betrekking tot volle containers – juridisch gezien geen rol kan spelen. Het privaatrechtelijke contractenrecht kan

immers niet bepalend zijn voor publiekrechtelijke bepalingen, zoals in casu de bepalingen van Europees recht, of enige invloed hebben op dergelijke bepalingen. De partijen mogen met name niet in staat worden gesteld om publiekrechtelijke bepalingen en boetebepalingen te omzeilen door hun privaatrechtelijke vervoersovereenkomst op een bepaalde wijze in te vullen.

III.

De verwijzende rechter vindt de beantwoording van deze vraag, zoals gezegd, niet alleen van belang voor de beslechting van het geding, maar acht die anderzijds ook geschikt met het oog op de uniforme handhaving in de lidstaten van de Europese Unie, aangezien deze vraag mogelijk anderszins wordt beantwoord, met als gevolg dat het vervoer van lege containers in sommige landen deel uitmaakt van het gecombineerd vervoer, maar in andere landen niet. Dat zou leiden tot een ongelijke behandeling, aangezien in de landen die een strikte uitlegging voorstaan, zoals momenteel de Bondsrepubliek Duitsland, noodzakelijkerwijs rekening moet worden gehouden met overtredingen van de cabotagebepalingen en dus hoge administratieve geldboetes, terwijl in landen die een ruime uitlegging hanteren, gecombineerd vervoer een preferentiële behandeling geniet en ondernemingen dus vrijer kunnen handelen. Om redenen van rechtszekerheid en gelijke behandeling van vervoersondernemingen die na een gecombineerd vervoer lege containers vervoeren, lijkt het derhalve passend deze vraag voor heel Europa op een uniforme wijze te beantwoorden.

Voor zover de verwijzende rechter bekend is, heeft het Hof van Justitie hierover nog geen uitspraak gedaan.

[OMISSIS]