



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έβδομο τμήμα)

της 14ης Σεπτεμβρίου 2023 *

«Προδικαστική παραπομπή – Μεταφορές – Συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών – Οδηγία 92/106/ΕΟΚ – Διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 1072/2009 – Μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων πριν από τη φόρτωση ή μετά την εκφόρτωση εμπορευμάτων στο πλαίσιο συνδυασμένης μεταφοράς – Μη εφαρμογή των διατάξεων περί ενδομεταφορών»

Στην υπόθεση C-246/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Amtsgericht Köln (ειρηνοδικείο Κολωνίας, Γερμανία) με απόφαση της 25ης Μαρτίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Απριλίου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

BW,

παρισταμένων των:

Staatsanwaltschaft Köln,

Bundesamt für Güterverkehr,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έβδομο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. L. Arastey Sahún (εισηγήτρια), πρόεδρο τμήματος, F. Biltgen και N. Wahl, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Richard de la Tour

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Bundesamt für Güterverkehr, εκπροσωπούμενη από τον M. Schleifenbaum, Rechtsanwalt,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους P. Messina, G. von Rintelen και G. Wilms,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Απριλίου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ 1992, L 368, σ. 38), και του κανονισμού (ΕΚ) 1072/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών (ΕΕ 2009, L 300, σ. 72).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της BW, διαχειρίστριας μιας μεταφορικής εταιρίας (στο εξής: ενδιαφερόμενη), και της Bundesamt für Güterverkehr (ομοσπονδιακής υπηρεσίας αρμόδιας για τις μεταφορές εμπορευμάτων, Γερμανία) (στο εξής: BAG), σχετικά με την επιβολή διοικητικού προστίμου για παράβαση των διατάξεων περί ενδομεταφορών.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 92/106

- 3 Η τρίτη και η έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/106 έχουν ως εξής:

«[εκτιμώντας] ότι τα αυξανόμενα προβλήματα τα σχετικά με τη συμφόρηση του οδικού δικτύου, το περιβάλλον και την οδική ασφάλεια επιβάλλουν, για το δημόσιο συμφέρον, ταχύτερη ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών ως εναλλακτική λύση αντί των οδικών μεταφορών·

[...]

[εκτιμώντας] ότι, προκειμένου η τεχνική των συνδυασμένων μεταφορών να οδηγήσει πράγματι στην αποσυμφόρηση του οδικού δικτύου, θα πρέπει η προαναφερόμενη απελευθέρωση να αφορά οδικές διαδρομές των οποίων η έκταση να περιορίζεται.»
- 4 Το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις δραστηριότητες συνδυασμένων μεταφορών, με την επιφύλαξη του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 [του Συμβουλίου, της 26ης Μαρτίου 1992, σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα οι οποίες έχουν ως σημείο αναχώρησης ή προορισμού το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών (ΕΕ 1992, L 95, σ. 1)].

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως “συνδυασμένες μεταφορές”, οι εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών κατά τις οποίες το φορτηγό, το ρυμουλκούμενο, το ημιρυμουλκούμενο, με ή χωρίς ρυμουλκό, το κινητό αμάξωμα ή το εμπορευματοκιβώτιο 20 ποδών και άνω χρησιμοποιούν το οδικό δίκτυο για το αρχικό ή τελικό τμήμα της διαδρομής και, για το υπόλοιπο τμήμα, το σιδηροδρομικό δίκτυο ή τις εσωτερικές πλωτές οδούς ή μια διαδρομή διά θαλάσσης όταν η διαδρομή αυτή υπερβαίνει τα 100 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή, και διανύουν την αρχική ή τελική οδική διαδρομή:

- είτε ανάμεσα στο σημείο φόρτωσης του εμπορεύματος και τον πλησιέστερο κατάλληλο σιδηροδρομικό σταθμό εκφόρτωσης και το σημείο εκφόρτωσης του εμπορεύματος για την τελική διαδρομή,
- είτε μέσα σε ακτίνα που δεν υπερβαίνει τα 150 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή, από τον ποτάμιο ή θαλάσσιο λιμένα φόρτωσης ή εκφόρτωσης.»

5 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Σε περίπτωση συνδυασμένης μεταφοράς για λογαριασμό τρίτου, ένα έγγραφο μεταφοράς που να ανταποκρίνεται τουλάχιστον στις προδιαγραφές του άρθρου 6 του κανονισμού αριθ. 11 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1960 περί καταργήσεως των διακρίσεων στον τομέα των τιμών και όρων μεταφοράς, κατ’ εφαρμογή του άρθρου 79 παράγραφος 3 της συνθήκης [ΕΟΚ] [(ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 20)] πρέπει να συμπληρώνεται με ένδειξη των σιδηροδρομικών σταθμών φόρτωσης και εκφόρτωσης, όσον αφορά τη διαδρομή, ή με ένδειξη των ποτάμιων λιμένων φόρτωσης και εκφόρτωσης, όσον αφορά τη διαδρομή στην εσωτερική πλωτή οδό, ή με ένδειξη των θαλάσσιων λιμένων φόρτωσης και εκφόρτωσης, όσον αφορά τις διαδρομές διά θαλάσσης. [...]»

6 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«Κάθε οδικός μεταφορέας εγκατεστημένος σε ένα κράτος μέλος ο οποίος ανταποκρίνεται στους όρους πρόσβασης στο επάγγελμα και στην αγορά των εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών δικαιούται να πραγματοποιεί, στα πλαίσια συνδυασμένης μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών, αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της συνδυασμένης μεταφοράς και που περιλαμβάνουν ή όχι τη διέλευση συνόρων.»

Ο κανονισμός 1072/2009

7 Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 5, 13, 15 και 16 του κανονισμού 1072/2009 έχουν ως εξής:

- «(4) Η θέσπιση κοινής πολιτικής των μεταφορών συνεπάγεται για τον παρέχοντα υπηρεσίες μεταφορών την κατάργηση κάθε περιορισμού λόγω της ιθαγένειάς του ή λόγω του ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου παρέχεται η υπηρεσία.
- (5) Για να επιτευχθεί αυτό ανεμπόδιστα και ευέλικτα πρέπει να προβλεφθεί ένα μεταβατικό καθεστώς ενδομεταφορών (καμποτάζ) ενόσω δεν έχει ακόμα εναρμονισθεί η αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών.

[...]

- (13) Θα πρέπει να επιτρέπεται στους μεταφορείς που είναι κάτοχοι της κοινοτικής άδειας που προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό και στους μεταφορείς που έχουν δικαίωμα να εκτελούν ορισμένες κατηγορίες διεθνών εμπορευματικών μεταφορών να εκτελούν εθνικές μεταφορές εντός ενός κράτους μέλους σε προσωρινή βάση σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, χωρίς να διαθέτουν στο εν λόγω κράτος έδρα ή άλλη εγκατάσταση. [...]

[...]

- (15) Με την επιφύλαξη των διατάξεων της Συνθήκης [ΛΕΕ] για το δικαίωμα εγκατάστασης, οι πράξεις ενδομεταφορών συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών από μεταφορείς εντός κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένοι και δεν θα πρέπει να απαγορεύονται εφόσον δεν διεξάγονται κατά τρόπο που δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα εντός του εν λόγω κράτους μέλους. Για να διευκολυνθεί η επιβολή αυτής της απαίτησης, θα πρέπει να ορίζονται σαφέστερα η συχνότητα των πράξεων ενδομεταφορών και η περίοδος στην οποία εκτελούνται. Κατά το παρελθόν, η εκτέλεση τέτοιων εθνικών γραμμών μεταφορών επιτρεπόταν σε προσωρινή βάση. Στην πράξη, αποδείχθηκε δύσκολο να προσδιοριστεί ποιες μεταφορές επιτρέπονται. Συνεπώς, χρειάζονται σαφείς και εύκολα εφαρμοστέοι κανόνες.

- (16) Ο παρών κανονισμός δεν θίγει τις διατάξεις αναφορικά με την εισερχόμενη ή εξερχόμενη οδική μεταφορά αγαθών ως σκέλος δρομολογίου συνδυασμένων μεταφορών όπως ορίζεται στην οδηγία [92/106]. Τα εθνικά οδικά δρομολόγια εντός κράτους μέλους υποδοχής τα οποία δεν αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς όπως ορίζεται με την οδηγία [92/106] εμπίπτουν στον ορισμό των ενδομεταφορών και υπόκεινται συνεπώς στις απαιτήσεις του παρόντος κανονισμού.»

- 8 Το άρθρο 1 του ως άνω κανονισμού φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής» και ορίζει τα εξής:

«1. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται για λογαριασμό τρίτου για τις διαδρομές που πραγματοποιούνται στο έδαφος της [Ευρωπαϊκής] Κοινότητας.

[...]

4. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται προσωρινά από μη εγκατεστημένο μεταφορέα, όπως προβλέπεται στο κεφάλαιο III.

5. Οι εξής κατηγορίες μεταφορών και οι διαδρομές χωρίς φορτίο που πραγματοποιούνται σε συνδυασμό με τις εν λόγω μεταφορές δεν απαιτούν κοινοτική άδεια και απαλλάσσονται από οιαδήποτε άδεια μεταφοράς:

[...]».

- 9 Το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού νοούνται ως:

[...]

2) “διεθνείς μεταφορές”:

- α) οι μετακινήσεις ενός οχήματος με φορτίο, με σημείο αφετηρίας και σημείο άφιξης σε δύο διαφορετικά κράτη μέλη, με ή χωρίς διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες·
 - β) οι μετακινήσεις οχήματος με φορτίο από κράτος μέλος προς τρίτη χώρα και αντίστροφα, με ή χωρίς διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες·
 - γ) οι μετακινήσεις ενός οχήματος με φορτίο μεταξύ τρίτων χωρών, με διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών· ή
 - δ) οι μετακινήσεις χωρίς φορτίο σε συνδυασμό με τις μεταφορές στις οποίες αναφέρονται τα στοιχεία α), β) και γ)·
- 3) “κράτος μέλος υποδοχής”: το κράτος μέλος στο οποίο ο μεταφορέας εκτελεί μεταφορές, διαφορετικό από το κράτος μέλος εγκατάστασης του μεταφορέα·
- 4) “μη εγκατεστημένος μεταφορέας”: η επιχείρηση οδικών μεταφορών η οποία εκτελεί μεταφορές σε κράτος μέλος υποδοχής·
- [...]
- 6) “ενδομεταφορές”: εθνικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου που εκτελούνται σε προσωρινή βάση σε κράτος μέλος υποδοχής, σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό·
- [...]».
- 10 Το κεφάλαιο III του ίδιου κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενδομεταφορές», περιλαμβάνει το άρθρο 8, που προβλέπει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:
- «1. Κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου, ο οποίος είναι κάτοχος κοινοτικής άδειας και του οποίου ο οδηγός, εφόσον είναι υπήκοος τρίτης χώρας, έχει στην κατοχή του βεβαίωση οδηγού, έχει δικαίωμα, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παρόν κεφάλαιο, να εκτελεί ενδομεταφορές.
2. Αφού παραδώσουν τα εμπορεύματα που μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο της εισερχόμενης διεθνούς μεταφοράς, οι μεταφορείς οι οποίοι αναφέρονται στην παράγραφο 1 επιτρέπεται να εκτελούν, με το ίδιο όχημα, ή αν πρόκειται για συνδυασμούς συζευγμένων οχημάτων το μηχανοκίνητο όχημα του ίδιου οχήματος, έως και τρεις ενδομεταφορές αφού εκτελέσουν διεθνή μεταφορά με αφετηρία άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής. Η τελευταία εκφόρτωση στο πλαίσιο της ενδομεταφοράς πριν από την αναχώρηση από το κράτος μέλος υποδοχής πραγματοποιείται εντός επτά ημερών από την τελευταία εκφόρτωση στο κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο της διεθνούς μεταφοράς εισόδου.
- [...]»
- 11 Από το άρθρο 18 του κανονισμού 1072/2009 προκύπτει ότι ο εν λόγω κανονισμός καταργεί και αντικαθιστά, μεταξύ άλλων, τον κανονισμό 881/92.

Το γερμανικό δίκαιο

- 12 Το άρθρο 13 της Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr (κανονιστικής πράξης περί των διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών και των ενδομεταφορών), της 28ης Δεκεμβρίου 2011 (BGBl. 2012 I, σ. 42), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: GüKGrKabotageV), προβλέπει τα εξής:

«Ως διεθνείς συνδυασμένες μεταφορές για λογαριασμό τρίτου νοούνται οι εμπορευματικές μεταφορές κατά τις οποίες

1. το μηχανοκίνητο όχημα, το ρυμουλκούμενο, το πλαίσιο, το κινητό αμάξωμα ή το εμπορευματοκιβώτιο μήκους τουλάχιστον 6 μέτρων εκτελεί ένα τμήμα της διαδρομής οδικώς και ένα άλλο τμήμα της διαδρομής είτε σιδηροδρομικώς είτε μέσω ποτάμιας ή θαλάσσιας οδού (όταν η θαλάσσια διαδρομή υπερβαίνει τα 100 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή),
 2. το σύνολο της διαδρομής βρίσκεται εν μέρει στο εσωτερικό της χώρας και εν μέρει στο εξωτερικό και
 3. η οδική μεταφορά στο εσωτερικό της χώρας πραγματοποιείται αποκλειστικά μεταξύ του τόπου φόρτωσης ή εκφόρτωσης και
 - a) τον πλησιέστερο κατάλληλο σιδηροδρομικό σταθμό ή
 - b) ποτάμιο ή θαλάσσιο λιμένα φόρτωσης ή εκφόρτωσης μέσα σε ακτίνα που δεν υπερβαίνει τα 150 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή.»
- 13 Το άρθρο 15, παράγραφος 1, της GüKGrKabotageV ορίζει τα εξής:
- «Ο επιχειρηματίας του οποίου η επιχείρηση είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε άλλο κράτος που είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο[της 2ας Μαΐου 1992 (ΕΕ 1994, L 1, σ. 3)] δύναται να πραγματοποιεί φορτώσεις ή εκφορτώσεις στο εθνικό έδαφος στο πλαίσιο συνδυασμένης μεταφοράς, κατά την έννοια του άρθρου 13, εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις πρόσβασης στο επάγγελμα και στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

- 14 Στις 22 Ιανουαρίου και στις 6 Φεβρουαρίου 2020, στο πλαίσιο ελέγχων που διενεργήθηκαν στην εταιρία Contargo Rhein-Neckar GmbH, η BAG διατύπωσε αντιρρήσεις για 60 μεταφορές που είχαν πραγματοποιηθεί για λογαριασμό της εν λόγω εταιρίας από την TIM-Trans Imprex SRL, εταιρία εγκατεστημένη στη Ρουμανία, κατά το χρονικό διάστημα από τις 6 έως τις 27 Μαΐου 2019.
- 15 Η BAG προσάπτει στην ενδιαφερομένη, η οποία είναι η διαχειρίστρια της TIM-Trans Imprex, ότι σε τουλάχιστον 57 περιπτώσεις πραγματοποίησε πράξεις μεταφοράς κενών εμπορευματοκιβωτίων οι οποίες δεν εμπίπτουν στο καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης των συνδυασμένων μεταφορών, δυνάμει των άρθρων 13 επ. της GüKGrKabotageV, και οι οποίες συνιστούν κατά συνέπεια ενδομεταφορές. Η ενδιαφερόμενη, ως διαχειρίστρια, φέρεται να υπερέβη το όριο των τριών ενδομεταφορών εντός περιόδου επτά ημερών το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009.

- 16 Κατά τη διάρκεια ακρόασης, η ενδιαφερόμενη υποστήριξε ότι η μεταφορά των κενών εμπορευματοκιβωτίων αποτελούσε μέρος της μεταφοράς των έμφορτων εμπορευματοκιβωτίων, η οποία εμπίπτει στο καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης που αναγνωρίζεται από την οδηγία 92/106 υπέρ των συνδυασμένων μεταφορών. Δήλωσε ότι οι επιχειρηματικές της δραστηριότητες συνίσταντο στη μεταφορά πλήρων εμπορευματοκιβωτίων, τα οποία είχαν προηγουμένως μεταφερθεί χωρίς φορτίο σε τερματικό σταθμό εμπορευματοκιβωτίων, προς λιμένα προκειμένου να μεταφερθούν διά θαλάσσης, καθώς και στη μεταφορά των κενών εμπορευματοκιβωτίων, κατόπιν της εκφόρτωσής τους, προς τερματικό σταθμό. Επομένως, κατά την ενδιαφερομένη, η μεταφορά των κενών εμπορευματοκιβωτίων δεν πρέπει να εξεταστεί μεμονωμένα αλλά ως αναπόσπαστο μέρος μιας ενιαίας σύμβασης μεταφοράς και, ως εκ τούτου, εμπίπτει στο καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης των συνδυασμένων μεταφορών.
- 17 Με απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 2020 η BAG επέβαλε στην ενδιαφερόμενη διοικητικό πρόστιμο ύψους 8 625 ευρώ λόγω παράβασης των κανόνων περί ενδομεταφορών. Κατά την BAG, η μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων πριν από φόρτωση ή μετά από εκφόρτωση εμπορευμάτων υπόκειται στους περιορισμούς των ενδομεταφορών που προβλέπονται στο άρθρο 8 του κανονισμού 1072/2009.
- 18 Το Amtsgericht Köln (ειρηνοδικείο Κολωνίας, Γερμανία), ήτοι το αιτούν δικαστήριο, επιληφθέν προσφυγής ασκηθείσας από την ενδιαφερομένη κατά της ως άνω απόφασης περί επιβολής προστίμου, εκτιμά ότι η επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης εξαρτάται από το ζήτημα αν η μεταφορά κενού εμπορευματοκιβωτίου αποτελεί μέρος της μεταφοράς του έμφορτου εμπορευματοκιβωτίου στο πλαίσιο συνδυασμένης μεταφοράς ή αν πρέπει να θεωρηθεί ως διακριτή από νομικής απόψεως μεταφορά. Κατά το αιτούν δικαστήριο, ο κανονισμός 1072/2009 και η οδηγία 92/106 δεν περιέχουν διατάξεις που να προσφέρουν σαφή απάντηση επ’ αυτού.
- 19 Όσον αφορά τον κανονισμό 1072/2009, από την αιτιολογική του σκέψη 16 δεν αποσαφηνίζεται αν οι επίμαχες στην κύρια δίκη μεταφορές αποτελούν ή όχι μέρος συνδυασμένης μεταφοράς.
- 20 Η δε τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/106 κατατείνει υπέρ μιας ευρείας ερμηνείας της έννοιας «συνδυασμένη μεταφορά». Αντιθέτως, οι λίαν λεπτομερείς κανόνες που προβλέπονται στο άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας συνηγορούν υπέρ άλλης ερμηνείας, βάσει της οποίας δεν επιτρέπεται να θεωρηθεί, σε καμία περίπτωση, ότι η μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων πριν από τη φόρτωση ή μετά την εκφόρτωση αποτελεί μέρος συνδυασμένης μεταφοράς. Ειδικότερα, η εν λόγω μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων μπορεί, όχι μόνον κατ’ εξαίρεση αλλά και γενικώς, να πραγματοποιηθεί για αποστάσεις σαφώς μεγαλύτερες των 100 ή των 150 χιλιομέτρων, καθώς και μεταξύ κρατών μελών. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν είναι βέβαιο ότι τούτο ανταποκρίνεται στον σκοπό που δικαιολογεί την προνομιακή μεταχείριση των συνδυασμένων μεταφορών, ήτοι την καταπολέμηση των αυξανόμενων προβλημάτων που σχετίζονται ιδίως με το περιβάλλον και τη συμφόρηση του οδικού δικτύου στην Ένωση. Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας αντιτίθεται επίσης σε ευρεία ερμηνεία, καθότι δεν προβλέπει την υποχρέωση να αναγράφονται στο έγγραφο μεταφοράς στοιχεία σχετικά με τη διαδρομή της μεταφοράς του κενού εμπορευματοκιβωτίου.

- 21 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Amtsgericht Köln (ειρηνοδικείο Κολωνίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αποτελεί η μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων προς [το σημείο φόρτωσης] ή από [το σημείο εκφόρτωσης] αναπόσπαστο μέρος της μεταφοράς των έμφορτων εμπορευματοκιβωτίων, με αποτέλεσμα η μεταφορά των κενών εμπορευματοκιβωτίων να εμπίπτει στο καθεστώς προνομιακής μεταχείρισης της μεταφοράς των έμφορτων εμπορευματοκιβωτίων τα οποία εξαιρούνται από τους κανόνες περί ενδομεταφορών στο πλαίσιο των συνδυασμένων μεταφορών;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

- 22 Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 1 της οδηγίας 92/106 έχει την έννοια ότι η οδική μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων μεταξύ τερματικού σταθμού εμπορευματοκιβωτίων και σημείου φόρτωσης ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων εμπίπτει στην έννοια «συνδυασμένες μεταφορές», κατά το άρθρο αυτό, και, ως εκ τούτου, υπάγεται στο απελευθερωμένο καθεστώς που προβλέπεται για τις αρχικές ή/και τελικές διαδρομές οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας αυτής, και εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων περί ενδομεταφορών που προβλέπονται στον κανονισμό 1072/2009.
- 23 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 92/106, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της έκτης αιτιολογικής της σκέψης, ως «συνδυασμένες μεταφορές» νοούνται οι εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών κατά τις οποίες το φορτηγό, το ρυμουλκούμενο, το ημιρυμουλκούμενο, με ή χωρίς ρυμουλκό, το κινητό αμάξωμα ή το εμπορευματοκιβώτιο 20 ποδών και άνω χρησιμοποιούν το οδικό δίκτυο για το αρχικό ή τελικό τμήμα της διαδρομής και, για το υπόλοιπο τμήμα, το σιδηροδρομικό δίκτυο ή τις εσωτερικές πλωτές οδούς ή μια διαδρομή διά θαλάσσης όταν η διαδρομή αυτή υπερβαίνει τα 100 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή και διανύουν την αρχική ή τελική οδική διαδρομή, κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται ότι πρόκειται για οδική διαδρομή της οποίας η έκταση περιορίζεται.
- 24 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, κάθε οδικός μεταφορέας εγκατεστημένος σε ένα κράτος μέλος δικαιούται να πραγματοποιεί, στα πλαίσια συνδυασμένης μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών, αρχικές ή/και τελικές οδικές διαδρομές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της συνδυασμένης μεταφοράς και που περιλαμβάνουν ή όχι τη διέλευση συνόρων.
- 25 Δεύτερον, κατά το άρθρο 2, σημεία 3 και 6, του κανονισμού 1072/2009, οι ενδομεταφορές ορίζονται ως εθνικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου που εκτελούνται σε προσωρινή βάση σε κράτος μέλος υποδοχής, σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό, όπου κράτος μέλος υποδοχής είναι εκείνο στο οποίο ο μεταφορέας εκτελεί μεταφορές και το οποίο είναι διαφορετικό από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος.
- 26 Στο μέτρο που ο κανονισμός 1072/2009 αποσκοπεί, κατά την αιτιολογική του σκέψη 5, στη θέσπιση ενός μεταβατικού καθεστώτος ενδομεταφορών, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να ανοίξουν πλήρως τις εθνικές αγορές στους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή οδικούς μεταφορείς (απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας, C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 52), ήτοι στους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος.

- 27 Επομένως, το άρθρο 4 της οδηγίας 92/106 προβαίνει σε μεγαλύτερη απελευθέρωση των οδικών μεταφορών από εκείνη που απορρέει από το καθεστώς των ενδομεταφορών που προβλέπει ο κανονισμός 1072/2009.
- 28 Πράγματι, το άρθρο 8 του κανονισμού αυτού θέτει όρια στις ενδομεταφορές. Ειδικότερα, όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος μπορούν να εκτελούν ενδομεταφορές στο κράτος μέλος υποδοχής, από το άρθρο 8, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού προκύπτει ότι οι μεταφορές αυτές πρέπει να έπονται διεθνούς οδικής εμπορευματικής μεταφοράς με προέλευση κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και με προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής. Στο τελευταίο αυτό κράτος μέλος, ο οικείος μεταφορέας μπορεί να εκτελέσει τρεις ενδομεταφορές το πολύ εντός επτά ημερών από την τελευταία εκφόρτωση στο πλαίσιο της διεθνούς μεταφοράς.
- 29 Επιπλέον, οι αιτιολογικές σκέψεις 13 και 15 του κανονισμού 1072/2009 δίνουν έμφαση στον προσωρινό χαρακτήρα των ενδομεταφορών και αναφέρουν, μεταξύ άλλων, ότι οι ενδομεταφορές δεν πρέπει να εκτελούνται κατά τρόπο που δημιουργεί σταθερή ή συνεχή δραστηριότητα εντός του κράτους μέλους υποδοχής (απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας, C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 52· πρβλ., επίσης, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, Staatsanwaltschaft Köln και Bundesamt für Güterverkehr, C-937/19, EU:C:2021:555, σκέψη 51).
- 30 Εν προκειμένω, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η εμπορική δραστηριότητα της επίμαχης στην κύρια δίκη μεταφορικής εταιρίας συνίσταται στην παραλαβή κενών εμπορευματοκιβωτίων από τερματικό σταθμό εμπορευματοκιβωτίων, στη μεταφορά τους προς το σημείο φόρτωσης του οικείου εμπορεύματος και, κατόπιν της φόρτωσης, στη μεταφορά των εν λόγω εμπορευματοκιβωτίων σε θαλάσσιο λιμένα προκειμένου να συνεχίσουν το τμήμα της συνδυασμένης μεταφοράς που δεν πραγματοποιείται οδικώς, διανύοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, αρχική οδική διαδρομή, κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας 92/106. Ομοίως, όταν πρόκειται για τελική οδική διαδρομή, κατά την έννοια του ίδιου άρθρου, η εταιρία αυτή παραλαμβάνει πλήρες εμπορευματοκιβώτιο από θαλάσσιο λιμένα, το μεταφέρει μέχρι το σημείο εκφόρτωσης του εμπορεύματος και, κατόπιν της εκφόρτωσης, μεταφέρει το ως άνω κενό εμπορευματοκιβώτιο σε τερματικό σταθμό εμπορευματοκιβωτίων.
- 31 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν μια τέτοια μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων αποτελεί μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, η οποία υπάγεται, συνεπώς, στο απελευθερωμένο καθεστώς που θεσπίστηκε με την οδηγία 92/106, ή αν, αντιθέτως, συνιστά αυτοτελή μεταφορά υποκείμενη στους περιορισμούς των ενδομεταφορών που προβλέπονται στον κανονισμό 1072/2009.
- 32 Συναφώς, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των δύο αυτών πράξεων του δικαίου της Ένωσης, επισημαίνεται, αφενός, ότι το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 92/106 ορίζει ότι η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στις συνδυασμένες μεταφορές, με την επιφύλαξη του κανονισμού 881/92. Πλην όμως, ο ως άνω κανονισμός καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 1072/2009.
- 33 Αφετέρου, κατά την αιτιολογική του σκέψη 16, ο κανονισμός 1072/2009 δεν θίγει τις διατάξεις αναφορικά με την εισερχόμενη ή εξερχόμενη οδική μεταφορά αγαθών ως σκέλος δρομολογίου συνδυασμένων μεταφορών όπως ορίζεται στην οδηγία 92/106. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη 16 διευκρινίζει ότι τα εθνικά οδικά δρομολόγια εντός κράτους μέλους υποδοχής τα οποία δεν αποτελούν μέρος συνδυασμένης μεταφοράς όπως ορίζεται με την οδηγία 92/106 εμπίπτουν στον ορισμό των ενδομεταφορών και υπόκεινται συνεπώς στις απαιτήσεις του ως άνω κανονισμού.

- 34 Ως εκ τούτου, για να καθοριστεί αν διαδρομή που πραγματοποιείται εντός κράτους μέλους από μεταφορική εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος εμπίπτει ή όχι στην έννοια των «ενδομεταφορών», πρέπει να εξεταστεί αν η εν λόγω διαδρομή αποτελεί ή όχι μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, όπως αυτή ορίζεται στην οδηγία 92/106.
- 35 Πλην όμως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ως άνω οδηγία δεν διευκρινίζει αν η μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων αμέσως πριν ή αμέσως μετά από μεταφορά εμπορευμάτων η οποία εμπίπτει σε συνδυασμένη μεταφορά αποτελεί μέρος της εν λόγω συνδυασμένης μεταφοράς.
- 36 Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος [απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Εκδοση και αρχή *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 37 Ασφαλώς, από το γράμμα του άρθρου 1 της οδηγίας 92/106 προκύπτει ότι οι δραστηριότητες συνδυασμένων μεταφορών στις οποίες αναφέρεται το άρθρο αυτό είναι «εμπορευματικές μεταφορές». Ωστόσο, τούτο δεν αποκλείει το ενδεχόμενο ορισμένες από αυτές τις δραστηριότητες να πραγματοποιούνται με το εμπορευματοκιβώτιο κενό, εφόσον η μετακίνηση αυτή χωρίς φορτίο πραγματοποιείται σε άμεση σύνδεση με την εμπορευματική μεταφορά. Πράγματι, όπως επισημαίνει, κατ' ουσίαν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων μεταξύ τερματικού σταθμού εμπορευματοκιβωτίων και του σημείου φόρτωσης ή εκφόρτωσης των εμπορευμάτων συνιστά παρεπόμενη αλλά απαραίτητη μετακίνηση για την πραγματοποίηση της κύριας μεταφοράς, ήτοι της εμπορευματικής μεταφοράς της οποίας αποτελεί αναπόσπαστο μέρος.
- 38 Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από τους σκοπούς της οδηγίας 92/106. Συναφώς, από την τρίτη αιτιολογική σκέψη της ως άνω οδηγίας προκύπτει ότι τα αυξανόμενα προβλήματα σχετικά με τη συμφόρηση του οδικού δικτύου, το περιβάλλον και την οδική ασφάλεια επιβάλλουν, για το δημόσιο συμφέρον, ταχύτερη ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών ως εναλλακτική λύση αντί των οδικών μεταφορών.
- 39 Όταν όμως η αρχική ή η τελική οδική διαδρομή μιας συνδυασμένης μεταφοράς, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής, εξασφαλίζεται, στο εσωτερικό κράτους μέλους, από μεταφορέα εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, μόνον η ερμηνεία κατά την οποία η μεταφορά του κενού εμπορευματοκιβωτίου η οποία προηγείται ή έπεται της μεταφοράς των ίδιων των εμπορευμάτων αποτελεί μέρος της συνδυασμένης μεταφοράς δύναται να προωθήσει τη χρήση των συνδυασμένων μεταφορών. Πράγματι, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 41 και 42 των προτάσεων του, οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα απαιτούσε τη μεταφορά του κενού εμπορευματοκιβωτίου από εθνικό μεταφορέα μεταξύ του σημείου φόρτωσης ή εκφόρτωσης και του τερματικού σταθμού εμπορευματοκιβωτίων, πράγμα που θα συνεπαγόταν πρόσθετες οικονομικές και διοικητικές επιβαρύνσεις και, ως εκ τούτου, θα καθιστούσε λιγότερο ανταγωνιστική την εν λόγω συνδυασμένη μεταφορά.
- 40 Το συμπέρασμα που εκτίθεται στη σκέψη 37 της παρούσας απόφασης επιρρωννύεται επίσης από τον κανονισμό 1072/2009 ο οποίος, όπως και η οδηγία 92/106, εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, οι δε δύο αυτές πράξεις του δικαίου της Ένωσης είναι εξάλλου αλληλένδετες, όπως προκύπτει από τις διατάξεις που μνημονεύονται στις σκέψεις 32 και 33 της παρούσας απόφασης.

- 41 Πράγματι, το άρθρο 1, παράγραφος 1, του ως άνω κανονισμού προβλέπει ότι αυτός εφαρμόζεται «στις διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές», το δε άρθρο 2, σημείο 2, στοιχείο δ', αυτού ορίζει ότι οι «διεθνείς μεταφορές» περιλαμβάνουν τις μετακινήσεις χωρίς φορτίο σε συνδυασμό με ορισμένες μετακινήσεις με φορτίο. Ομοίως, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 5, του ίδιου κανονισμού απαλλάσσονται από την υποχρέωση κατοχής κοινοτικής άδειας και οιασδήποτε άδειας μεταφοράς ορισμένες κατηγορίες εμπορευματικών μεταφορών καθώς και «οι διαδρομές χωρίς φορτίο που πραγματοποιούνται σε συνδυασμό με τις εν λόγω μεταφορές». Οι διατάξεις αυτές καταδεικνύουν, επομένως, τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να αναγνωρίσει ότι ορισμένες διαδρομές χωρίς φορτίο δύναται να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων που εφαρμόζονται στις εμπορευματικές μεταφορές, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω διαδρομές χωρίς φορτίο πραγματοποιούνται σε συνδυασμό προς μεταφορά με φορτίο.
- 42 Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 92/106 έχει την έννοια ότι η οδική μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων μεταξύ τερματικού σταθμού εμπορευματοκιβωτίων και σημείου φόρτωσης ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων εμπίπτει στην έννοια «συνδυασμένες μεταφορές», κατά το άρθρο αυτό, και, ως εκ τούτου, υπάγεται στο απελευθερωμένο καθεστώς που προβλέπεται για τις αρχικές ή/και τελικές διαδρομές οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας αυτής, και εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων περί ενδομεταφορών που προβλέπονται στον κανονισμό 1072/2009.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 43 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έβδομο τμήμα) αποφαινεται:

Το άρθρο 1 της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών,

έχει την έννοια ότι:

η οδική μεταφορά κενών εμπορευματοκιβωτίων μεταξύ τερματικού σταθμού εμπορευματοκιβωτίων και σημείου φόρτωσης ή εκφόρτωσης εμπορευμάτων εμπίπτει στην έννοια «συνδυασμένες μεταφορές», κατά το άρθρο αυτό, και, ως εκ τούτου, υπάγεται στο απελευθερωμένο καθεστώς που προβλέπεται για τις αρχικές ή/και τελικές διαδρομές οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος συνδυασμένης μεταφοράς, κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας αυτής, και εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων περί ενδομεταφορών που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) 1072/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών.

(υπογραφές)