



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

14 päivänä syyskuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Liikenne – Tavaroiden yhdistetyt kuljetukset jäsenvaltioiden välillä –
Direktiivi 92/106/ETY – Kansainväliset maantiekuljetukset – Asetus (EY) N:o 1072/2009 –
Tyhjen konttien kuljetus ennen tavaroiden kuormasta tai niiden purkamisen jälkeen yhdistetyn
kuljetuksen yhteydessä – Kabotaasiliikennettä koskevien säännösten soveltamatta jättäminen

Asiassa C-246/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Amtsgericht
Köln (Kölnin alioikeus, Saksa) on esittänyt 25.3.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut
unionin tuomioistuimeen 8.4.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

BW,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat

Staatsanwaltschaft Köln ja

Bundesamt für Güterverkehr,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. L. Arastey Sahún (esittelevä tuomari) sekä
tuomarit F. Biltgen ja N. Wahl,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Bundesamt für Güterverkehr, edustajanaan M. Schleifenbaum, Rechtsanwalt,
- Euroopan komissio, asiamiehinään P. Messina, G. von Rintelen ja G. Wilms,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.4.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tietyntyyppisiä jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY (EYVL 1992, L 368, s. 38) ja maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 72) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat kuljetusliikkeen johtaja BW (jäljempänä asianosainen) ja Bundesamt für Güterverkehr (liittovaltion tavaraliikennevirasto, Saksa) (jäljempänä BAG) ja joka koskee kabotaasiliikennettä koskevien säännösten rikkomisesta määrättyä hallinnollista sakkoa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 92/106

- 3 Direktiivin 92/106 johdanto-osan kolmannessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

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

- 4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan yhdistettyihin kuljetuksiin, sanotun kuitenkin rajoittamatta [yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä 26.3.1992 annetun neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 881/92 [(EYVL 1992, L 95, s. 1)] soveltamista.

Tässä direktiivissä ’yhdistetyllä kuljetuksella’ tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kuljetusta, jossa kuorma-auton, perävaunun, vetoautollisen tai vetoautottoman puoliperävaunun, vaihtokuormatilat 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
- enintään 150 km:n säteellä linnuntietä sisävesisatamasta tai merisatamasta, missä tavarat laivataan tai puretaan.”

5 Mainitun direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Toisen lukuun tapahtuvan yhdistetyn kuljetuksen osalta on kuljetusasiakirjassa, joka täyttää vähintään [ETY] 79 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta syrjinnän poistamiseksi kuljetusmaksuista ja -ehdoista 27 päivänä kesäkuuta 1960 annetun neuvoston asetuksessa N:o 11 [(EYVL 1960, 52, s. 1121)] olevan 6 artiklan vaatimukset, määriteltävä tarkasti rautatien kuormaus- ja purkausasemat rautatieosuudelta tai sisävesien laivaus- ja purkaussatamat sisävesiosuudelta tai merenkulun laivaus- ja purkaussatamat matkan merenkulkuosuudelta. – –”

6 Mainitun 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.”

Asetus N:o 1072/2009

7 Asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan 4, 5, 13, 15 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen edellyttää, että poistetaan kaikki liikennepalvelujen tarjoajaan kohdistuvat rajoitukset, jotka perustuvat kansalaisuuteen tai siihen, että hän on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palveluita on määrä tarjota.

(5) Jotta tämä saavutettaisiin kitkatta ja joustavasti, olisi säädettävä väliaikaisesta kabotaasijärjestelmästä siihen asti kun tavaraliikennemarkkinoiden yhdenmukaistamista ei ole vielä saatettu päätökseen.

– –

(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) [EUT-]sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamista rajoittamatta kabotaasiliikenne muodostuu liikenteenharjoittajien suorittamasta palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltiossa, johon ne eivät ole sijoittuneet, eikä sitä ei saisi kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämän vaatimuksen täytäntöönpanon tukemiseksi kabotaasiliikenteen suoritustiheys ja ajanjakso, jona sitä voidaan suorittaa, olisi määriteltävä selkeämmin. Aikaisemmin tällainen kansallinen liikenne oli sallittua tilapäisesti. Käytännössä on ollut vaikeaa määritellä, mikä on sallittua liikennettä. Sen vuoksi tarvitaan selkeitä ja helposti valvottavissa olevia sääntöjä.
- (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.”
- 8 Tämän asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Tätä asetusta sovelletaan toisen lukuun [Euroopan] yhteisön 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:
- –”
- 9 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;

– –”

10 Saman asetuksen III luku, jonka otsikko on ”Kabotaasi”, sisältää 8 artiklan, jonka 1 ja 2 kohdassa 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 kolmannelta 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.

– –”

11 Asetuksen N:o 1072/2009 18 artiklasta ilmenee, että kyseisellä asetuksella on kumottu ja korvattu muun muassa asetus N:o 881/92.

Saksan oikeus

12 Rajat ylittävästä maanteiden tavaraliikenteestä ja kabotaasiliikenteestä 28.12.2011 annetun asetuksen (Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr) (BGBl. 2012 I, s. 42), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian oikeusriidassa (jäljempänä GüKGrKabotageV), 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

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

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

3. maanteitse suoritettava maan sisäinen kuljetus tapahtuu ainoastaan kuormaus- 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 GÜKGrKabotageV:n 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Elinkeinonharjoittaja, jonka yritys on sijoittautunut Euroopan unionin jäsenvaltioon tai muuhun valtioon, joka on Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen [(EYVL 1994, L 1, s. 3)] osapuoli, 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.”

Pääasia 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 TIM-Trans Impex SRL oli suorittanut kyseisen yrityksen lukuun 6.5.–27.5.2019.
- 15 BAG:n mukaan asianosainen, joka on TIM-Trans Impexin johtaja, kuljetti ainakin 57 kertaa tyhjiä kontteja, jotka eivät kuulu sellaisen yhdistetyn kuljetuksen piiriin, johon sovelletaan GÜKGrKabotageV:n 13 §:n ja sitä seuraavien pykälien nojalla erioikeuksia ja jotka ovat näin ollen kabotaasimatkoja. Asianosainen on siten sen mukaan yrityksen johtajana rikkonut asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklaan sisältyvää rajoitusta, jonka mukaan voidaan tehdä enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa seitsemän päivän kuluessa.
- 16 Asianosainen väitti kuulemistilaisuudessa, että tyhjen konttien kuljetus oli osa kuormattujen konttien kuljetusta, joka kuuluu yhdistettyihin kuljetuksiin direktiivin 92/106 nojalla sovellettavien erioikeuksien piiriin. Hän väitti, että hänen liiketoimintaansa kuului aikaisemmin konttiterminaaliin tyhjinä otettujen täysien konttien kuljettaminen satamaan niiden meriteitse kuljettamista varten sekä tyhjen konttien kuljettaminen niiden purkamisen jälkeen konttiterminaaliin. Hänen mukaansa olisi siten oikein, ettei tyhjen konttien kuljetusta tarkastella erikseen vaan osana yhtä ainoaa rahtisopimusta siten, että siihen sovelletaan yhdistettyä kuljetusta koskevia erioikeuksia.
- 17 BAG määräsi 30.10.2020 tekemällään päätöksellä BW:lle 8 625 euron suuruisen hallinnollisen sakon kabotaasiliikennettä koskevien säännösten rikkomisesta. BAG:n mukaan tyhjän kontin kuljettamiseen ennen kuormausta tai purkamisen jälkeen sovelletaan asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklassa säädettyjä kabotaasirajoituksia.
- 18 Amtsgericht Köln (Kölnin alioikeus, Saksa), joka on pyytänyt ennakkoratkaisua ja jossa asianosainen riitautti kyseisen päätöksen, katsoo, että pääasian oikeusriidan ratkaisu riippuu siitä, onko tällaisen tyhjän kontin kuljetus yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä osa kuormatun kontin kuljetusta vai onko sitä pidettävä oikeudellisesti erillisenä kuljetuksena. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetukseen N:o 1072/2009 ja direktiiviin 92/106 ei sisälly säännöksiä, joissa annettaisiin tätä koskeva selkeä vastaus.
- 19 Asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan 16 perustelukappaleen perusteella ei sen mukaan voida tietää, ovatko pääasiassa kyseessä olevat kuljetukset osa yhdistettyä kuljetusta vai eivät.

- 20 Direktiivin 92/106 johdanto-osan kolmas perustelukappale puoltaa yhdistettyjen kuljetusten käsitteen laajaa tulkintaa. Sitä vastoin kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädettyt hyvin yksityiskohtaiset säännöt puoltavat toisenlaista tulkintaa, jonka mukaan tyhjien konttien kuljetusta ennen kuormausta tai purkamisen jälkeen ei missään tapauksessa saada pitää osana yhdistettyä kuljetusta. Tyhjiä kontteja voidaan paitsi poikkeustapauksissa myös yleisesti kuljettaa selvästi yli 100 tai 150 kilometrin pituisilla matkoilla, samoin kuin jäsenvaltioiden välillä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ei ole varmaa, että tämä on yhdistettyjen kuljetusten erioikeuksien oikeuttamisperusteen – eli erityisesti ympäristöön ja teiden ruuhkautumiseen unionissa liittyvien kasvavien ongelmien torjumisen – mukaista. Kyseisen direktiivin 3 artikla on myös esteenä laajalle tulkinnalle, koska siinä ei säädetä velvollisuudesta ilmoittaa kuljetusasiakirjassa tyhjän kontin maantiekuljetusmatkaa koskevia tietoja.
- 21 Näin ollen Amtsgericht Köln on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko tyhjien konttien kuljetus [kuormattaviksi] 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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 92/106 1 artiklaa tulkittava siten, että tyhjien konttien maantiekuljetus konttiterminaalien ja tavaroiden kuorma- tai purkamispaikan välillä kuuluu kyseisessä artiklassa tarkoitetun yhdistettyjen kuljetusten käsitteen soveltamisalaan niin, että siihen sovelletaan vapautusjärjestelmää, josta on säädetty kyseisen direktiivin 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuuksia varten, jotka on vapautettu asetuksella N:o 1072/2009 säädettyjen kabotaasia koskevien säännösten soveltamisesta.
- 23 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin todettava, että direktiivin 92/106 1 artiklan toisesta kohdasta, luettuna yhdessä direktiivin kuudennen perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että ”yhdistetyillä kuljetuksilla” 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 kilometriä linnuntietä ja se muodostaa maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuden siten, että varmistetaan, että tämä koskee rajoitetun pituisia maantiematkoja.
- 24 Lisäksi kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioihin perustetuilla kuljetusyriyksillä 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.

- 25 Toiseksi asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 3 ja 6 alakohdan mukaan kabotaasiliikenteellä tarkoitetaan kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa kyseisen asetuksen mukaisesti, ja vastaanottavalla jäsenvaltiolla tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa liikenteenharjoittaja harjoittaa toimintaa ja joka ei ole liikenteenharjoittajan sijoittautumisjäsenvaltio.
- 26 Siltä osin kuin mainitun asetuksen tarkoituksena on sen viidennen perustelukappaleen mukaan väliaikaisen kabotaasijärjestelmän käyttöön ottaminen, jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta avata täysin kansallisia markkinoita muista jäsenvaltioista oleville maantieliikenteen harjoittajille (tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 52 kohta) eli maantieliikenteen harjoittajille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.
- 27 Näin ollen direktiivin 92/106 4 artiklalla viedään maantiekuljetusten vapauttaminen pidemmälle kuin asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyssä kabotaasijärjestelmässä.
- 28 Kyseisen asetuksen 8 artiklassa nimittäin vahvistetaan kabotaasiliikenteen rajat. Erityisesti edellytyksistä, joilla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kabotaasiliikennettä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on todettava, että kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että näiden kuljetusten on seurattava jäsenvaltiosta tai kolmannelle maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta. Kyseinen liikenteenharjoittaja voi viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa suorittaa enintään kolme kabotaasimatkaa seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa tuotu kuorma viimeksi purettiin.
- 29 Lisäksi asetuksen N:o 1072/2009 13 ja 15 perustelukappaleessa korostetaan kabotaasin tilapäistä luonnetta ja todetaan erityisesti, että kabotaasimatkoja ei saa suorittaa siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa (tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 52 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 8.7.2021, Staatsanwaltschaft Köln ja Bundesamt für Güterverkehr, C-937/19, EU:C:2021:555, 51 kohta).
- 30 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kuljetusyhtiön liiketoiminta muodostuu tyhjän kontin hakemisesta konttiterminaalista, sen kuljettamisesta kyseisen tavarankuormauspaikkaan ja kuormauksen jälkeen kyseisen kontin kuljettamisesta merisatamaan, jotta se jatkaisi sitä osaa yhdistetystä kuljetuksesta, jota ei suoriteta maanteitse, ja se suorittaa siten direktiivin 92/106 1 artiklassa tarkoitetun maantiekuljetuksen alkuosuuden. Samoin kun kyseessä on kyseisessä artiklassa tarkoitettu maantiekuljetuksen loppuosuus, kyseinen yritys ottaa haltuunsa täyden kontin merisatamassa, kuljettaa tämän kontin kyseisen tavarankuormauspaikkaan ja palauttaa kyseisen tyhjän kontin konttiterminaaliiin sen jälkeen, kun se on purettu.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimisto on epävarma siitä, onko tällainen tyhjen konttien kuljetus osa yhdistettyä kuljetusta, jolloin siihen sovelletaan direktiivillä 92/106 käyttöön otettua vapauttamisjärjestelmää, vai onko se sitä vastoin itsenäinen kuljetus, johon sovelletaan asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyä kabotaasiliikennettä koskevia rajoituksia.
- 32 Näiden kahden unionin säädöksen välisestä suhteesta on todettava yhtäältä, että direktiivin 92/106 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että direktiiviä sovelletaan yhdistettyihin kuljetuksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (ETY) N:o 881/92 soveltamista. Jälkimmäinen asetus kumottiin ja korvattiin asetuksella (EY) N:o 1072/2009.

- 33 Toisaalta asetuksen N:o 1072/2009 johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan viimeksi mainittu asetus ei rajoita direktiivin 92/106 niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat saapuvaa tai lähtevää maanteiden tavaraliikennettä yhdistettyjen kuljetusten yhteydessä. Kyseisessä 16 perustelukappaleessa täsmennetään, että 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.
- 34 Tästä seuraa, että sen määrittämiseksi, kuuluuko toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen kuljetusyrityksen jäsenvaltion sisällä suorittama matkaosuus kabotaasin käsitteen soveltamisalaan vai ei, on tutkittava, onko tämä matkaosuus osa yhdistettyä kuljetusta, sellaisena kuin se on määritelty direktiivissä 92/106.
- 35 On kuitenkin todettava, että tässä direktiivissä ei täsmennetä, onko sellainen tyhjiä konttien kuljetus, joka edeltää välittömästi yhdistettyyn kuljetukseen kuuluvaa tavarakuljetusta tai joka seuraa välittömästi tällaista kuljetusta, osa yhdistettyä kuljetusta.
- 36 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöksellä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Luovutus ja ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Direktiivin 92/106 1 artiklan sanamuodosta tosin ilmenee, että tässä artiklassa tarkoitettujen yhdistettyjen kuljetusten ovat ”tavaroiden kuljetusta”. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että osa näistä kuljetuksista suoritetaan tyhjällä kontilla, kunhan tämä tyhjänä kuljettaminen tapahtuu välittömästi tavaroiden kuljetuksen yhteydessä. Kuten Euroopan komissio toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, tyhjiä konttien kuljetus konttiterminaalien ja tavaroiden kuormaus- tai purkaupaikan välillä on liitännäinen mutta välttämätön siirto pääkuljetuksen eli tavaroiden kuljetuksen, johon se liittyy erottamattomasti, toteuttamiseksi.
- 38 Direktiivin 92/106 tavoitteet tukevat tätä päätelmää. Tältä osin kyseisen direktiivin kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että lisääntyvät ongelmat, jotka liittyvät teiden ruuhkautumiseen, ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen, edellyttävät yleisen edun vuoksi yhdistettyjen kuljetusten edelleen kehittämistä vaihtoehtona maantiekuljetuksille.
- 39 Kun kyseisessä direktiivissä tarkoitettujen yhdistettyjen kuljetusten alkua- ja loppuosuudet hoitaa jäsenvaltion sisällä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut kuljetusyritys, vain tulkinta, jonka mukaan tyhjän kontin kuljetus, joka edeltää itse tavaroiden kuljetusta tai joka seuraa tällaista tavaroiden kuljetusta, on osa tätä yhdistettyä kuljetusta, on omiaan helpottamaan yhdistettyjen kuljetusten käyttämistä koskevan tavoitteen edistämistä. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 41 ja 42 kohdassa, muunlainen tulkinta velvoittaisi turvautumaan kansalliseen liikenteenharjoittajaan tämän tyhjän kontin kuljettamiseksi kuormaus- tai purkaupaikan ja konttiterminaalien välillä, mikä aiheuttaisi ylimääräisiä taloudellisia ja hallinnollisia rasitteita ja tekisi kyseisestä yhdistetystä kuljetuksesta näin ollen vähemmän kilpailukykyisen.

- 40 Tämän tuomion 37 kohdassa tarkoitettua päätelmää tukee myös asetus N:o 1072/2009, joka direktiivin 92/106 tavoin kuuluu yhteisen liikennepolitiikan alaan, ja näillä kahdella unionin säädöksellä on lisäksi keskinäisiä liittymäkohtia, kuten tämän tuomion 32 ja 33 kohdassa tarkoitetuista säännöksistä ilmenee.
- 41 Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetusta sovelletaan ”kansainväliseen tavaraliikenteeseen”, ja kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa määritellään, että ”kansainväliseen kuljetukseen” kuuluu kuormattujen kuljetusten yhteydessä tyhjänä tehty matka. Vastaavasti saman asetuksen 1 artiklan 5 kohdassa vapautetaan yhteisön liikenneluvasta ja kaikista kuljetusluvista tietty määrä tavarankuljetuslajeja sekä ”kuljetukset ja niihin liittyvä ajoneuvojen kuljettaminen tyhjänä”. Nämä säännökset osoittavat siten unionin lainsäätäjän tahdon myöntää, että tiettyihin tyhjänä tapahtuviin kuljetuksiin voidaan soveltaa tavaroiden kuljetuksiin sovellettavia säännöksiä, kunhan nämä tyhjänä suoritettavat kuljetukset suoritetaan kuormatun kuljetuksen yhteydessä.
- 42 Edellä esitettyjen toteamusten perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 92/106 1 artiklaa on tulkittava siten, että tyhjiä konttien maantiekuljetus konttiterminaalin ja tavaroiden kuormaus- tai purkauspaijan välillä kuuluu kyseisessä artiklassa tarkoitettun yhdistettyjen kuljetusten käsitteen soveltamisalaan, joten siihen sovelletaan vapautusjärjestelmää, josta on säädetty kyseisen direktiivin 4 artiklassa tarkoitettulla tavalla yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä suoritetuille maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuuksille, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta ja jotka on vapautettu asetuksella N:o 1072/2009 säädettyjen kabotaasia koskevien säännösten soveltamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

- 43 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/106/ETY 1 artiklaa

on tulkittava siten, että

tyhjiä konttien maantiekuljetus konttiterminaalin ja tavaroiden kuormaus- tai purkamispaijan välillä kuuluu kyseisessä artiklassa tarkoitettun yhdistettyjen kuljetusten käsitteen soveltamisalaan, joten siihen sovelletaan vapautusjärjestelmää, josta on säädetty kyseisen direktiivin 4 artiklassa tarkoitettulla tavalla yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä suoritetuille maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuuksille, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta ja jotka on vapautettu maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1072/2009 säädettyjen kabotaasia koskevien säännösten soveltamisesta.

Allekirjoitukset