

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUD EUROPSKE UNĚJE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

## DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. april 2018 \*

»Traktatbrud – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 2, nr. 6) – artikel 8 – cabotagekørsel – begreb – definition indeholdt i et af Europa-Kommissionen udarbejdet »Spørgsmål & Svar-dokument« – retlig værdi – nationale gennemførelsesforanstaltninger, som begrænser det antal læsse- og lossesteder, der kan indgå i en og samme cabotagekørsel – skønsmargen – restriktion – proportionalitet«

I sag C-541/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 25. oktober 2016,

**Europa-Kommissionen** ved J. Hottiaux, L. Grønfeldd og M.U. Nielsen, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Danmark** ved J. Nymann-Lindegren og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: E. Tanchev,

\* Processprog: dansk.

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. oktober 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. november 2017,

afsagt følgende

## **Dom**

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, nr. 6), og artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72).

## **Retsforskrifter**

### ***EU-retten***

#### *Forordning nr. 1072/2009*

- 2 Forordning nr. 1072/2009 har til formål at indføre en fælles transportpolitik bl.a. ved fastsættelse af fælles regler om adgang til markedet for international vejgodskørsel på Den Europæiske Unions område samt fastsættelse af betingelser for transportvirksomheders adgang til at udføre national godskørsel i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Denne forordning opstiller det princip, at internationale transporter udføres på grundlag af en fællesskabstilladelse. Denne fællesskabstilladelse kan udstedes til enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning.
- 3 4.-6., 13. og 15. betragtning til forordning nr. 1072/2009 har følgende ordlyd:
  - »(4) Indførelsen af en fælles transportpolitik omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres.
  - (5) For at sikre en smidig og gnidningsløs gennemførelse heraf bør der indføres en overgangsordning for cabotagekørsel, så længe harmoniseringen af markedet for godskørsel endnu ikke er fuldført.
  - (6) Den gradvise færdiggørelse af det fælles europæiske marked bør føre til afskaffelse af begrænsningerne for adgang til medlemsstaternes

hjemmemarkeder. Der bør dog i denne forbindelse tages hensyn til kontrollens effektivitet og udviklingen i beskæftigelsesforholdene i erhvervet, harmoniseringen af reglerne for bl.a. håndhævelse, infrastrukturafgifter samt social- og sikkerhedslovgivningen. Kommissionen bør føre nøje tilsyn med situationen på markedet og med den nævnte harmonisering og, hvis det er relevant, foreslå en yderligere åbning af de nationale markeder for godskørsel, herunder cabotagekørsel.

[...]

- (13) Transportvirksomheder, der har en fællesskabstilladelse som omhandlet i denne forordning, og transportvirksomheder, som har ret til at udføre visse kategorier af international transport, bør i overensstemmelse med denne forordning have adgang til at udføre national transport i en medlemsstat i en begrænset periode, hvor de ikke har hjemsted eller andet forretningssted. [...]

[...]

- (15) Cabotagekørsel er transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og bør ikke forbydes, hvis den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i en værtsmedlemsstat, jf. dog traktatens bestemmelser om etableringsret. For at bidrage til at håndhæve dette krav bør cabotagekørslers hyppighed og den periode, i hvilken de kan udføres, defineres tydeligere. Tidligere blev der givet en tidsbegrænset tilladelse til sådanne nationale transportere. I praksis har det været vanskeligt at afgøre, hvilke transportere der var tilladt. Der er derfor brug for klare regler, der er lette at håndhæve.«

- 4 Artikel 2 i forordning nr. 1072/2009, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- 6) »cabotagekørsel«: national transport for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat i overensstemmelse med denne forordning

[...]«

- 5 Kapitel III i forordning nr. 1072/2009, der har overskriften »Cabotagekørsel«, omfatter artikel 8, der i stk. 1 og 2 fastsætter følgende:

»1. Enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning, som er indehaver af en fællesskabstilladelse, og hvis fører, såfremt denne er statsborger i et tredjeland, er i besiddelse af en førerattest, har adgang til på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, at udføre cabotagekørsel.

2. Transportvirksomheder, som beskrevet i stk. 1, har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til værtsmedlemsstaten, efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret. Den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport.

Inden for det i første afsnit omhandlede tidsrum kan transportvirksomheder udføre nogle eller alle de cabotagekørsler, der er tilladt i henhold til nævnte afsnit, i en hvilken som helst medlemsstat, idet de dog er begrænset til én cabotagekørsel pr. medlemsstat inden for tre dage efter indrejse i den pågældende medlemsstats område uden last.«

### **Dansk ret**

- 6 I punkt 3 i Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (herefter »cabotagevejledningen«), som Trafikstyrelsen offentliggjorde på sit websted den 21. maj 2010, er angivet følgende:

»En cabotagekørsel defineres som en national transport af en forsendelse fra læsning af godset til losning hos den modtager, som står anført i fragtbrevet. En cabotagekørsel kan bestå enten af flere læssteder eller af flere lossesteder.«

### **Den administrative procedure**

- 7 Kommissionen anmodede den 2. oktober 2013 Kongeriget Danmark om supplerende oplysninger inden for rammerne af et EU-pilotprojekt (nr. 5703/13) for at kunne vurdere, hvorvidt den danske lovgivning om cabotagekørsel var forenelig med forordning nr. 1072/2009, og fremførte tre klagepunkter vedrørende henholdsvis forpligtelsen til at fremlægge de relevante dokumenter på selve tidspunktet for kontrollen med cabotagereglernes overholdelse, niveauet for de bøder, der pålagdes transportvirksomhederne ved overtrædelse af disse regler, og den begrænsning, der er indført i muligheden for at foretage en cabotagekørsel med flere læssteder og flere lossesteder.
- 8 Kongeriget Danmark efterkom denne anmodning ved skrivelser af 18. november og 12. december 2013.
- 9 Idet Kommissionen fandt, at disse besvarelser ikke var tilfredsstillende, tilsendte den den 11. juli 2014 denne medlemsstat en åbningsskrivelse, hvori den gentog de tre klagepunkter, der er omtalt i nærværende doms præmis 7.

- 10 Ved skrivelse af 9. september 2014 bestred Kongeriget Danmark disse klagepunkter.
- 11 Kommissionen tilsendte den 25. september 2015 Kongeriget Danmark en begrundet udtalelse, hvori den tilkendegav sin tilfredshed med de danske myndigheders redegørelser og med den ændring, der var blevet indført i den danske lovgivning i forhold til klagepunktet om forpligtelsen til at fremlægge relevante dokumenter på selve tidspunktet for kontrollen. Den begrundede udtalelse vedrørte derfor udelukkende de to øvrige klagepunkter.
- 12 Kongeriget Danmark besvarede denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 25. november 2015, hvori denne medlemsstat afgav supplerende redegørelser.
- 13 Kommissionen var tilfreds med redegørelserne angående klagepunktet om niveauet for de bøder, der pålagdes transportvirksomhederne ved overtrædelse af cabotagereglerne. Den har følgelig besluttet at anlægge nærværende søgsmål, men har begrænset dettes rækkevidde til klagepunktet om begrænsningen af det antal læsesteder og lossesteder, som en cabotagekørsel kan bestå af.

## **Søgsmålet**

### ***Parternes argumenter***

- 14 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål gjort gældende, at begrebet »cabotagekørsel« i artikel 2, nr. 6), og i artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 skal fortolkes således, at en og samme cabotagekørsel kan omfatte flere læsesteder, flere lossesteder eller endog flere læsesteder og flere lossesteder.
- 15 Kommissionen har anført, at medlemsstaternes repræsentanter på mødet i Vejtransportudvalget den 25. oktober 2010 nåede til enighed om denne fortolkning, som er blevet offentliggjort på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport i form af et »Spørgsmål & Svar-dokument«, og som derfor er bindende for alle medlemsstaterne.
- 16 Det er Kommissionens opfattelse, at den af Kongeriget Danmark vedtagne cabotagevejledning hverken er i overensstemmelse med denne fortolkning eller med det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009, eftersom den bestemmer, at en cabotagekørsel kan bestå enten af flere læsesteder eller af flere lossesteder.
- 17 Endelig har Kommissionen i replikken afvist Kongeriget Danmarks argument om, at medlemsstaterne råder over en skønsmargen til at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at tydeliggøre definitionen af begrebet »cabotagekørsel« som omhandlet i forordning nr. 1072/2009. Ifølge denne institution kan der ikke være en sådan skønsmargen, da dette begreb er blevet harmoniseret ved den nævnte forordnings artikel 2, nr. 6), og artikel 8, og

da cabotagevejledningen under alle omstændigheder ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

- 18 Kongeriget Danmark har bestridt den af Kommissionen forfægtede fortolkning af begrebet »cabotagekørsel«. Det har anført, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 alene bestemmer, at der kan udføres op til tre cabotagekørsler med samme køretøj, men ikke præciserer det antal læsesteder og lossesteder, som en og samme cabotagekørsel kan omfatte. Denne forordning mangler således klarhed hvad angår definitionen af det nævnte begreb.
- 19 Denne mangel på klarhed bekræftes af, at de regler om cabotagekørsel, der er fastsat i forordning nr. 1072/2009, fortolkes og anvendes forskelligt i medlemsstaterne, således som det nærmere bestemt fremgår af s. 16 og 17 i Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om status for EU's marked for godskørsel (COM(2014) 222 final). Desuden har Kommission selv anerkendt, at den definition af begrebet cabotagekørsel, der er indeholdt i forordning nr. 1072/2009, er problematisk, og at den forudser en ændring af denne forordning til afhjælpning heraf.
- 20 Med hensyn til argumentet om, at fortolkningen af begrebet cabotagekørsel er blevet afklaret på baggrund af et møde i Vejtransportudvalget, og at den nye definition, som medlemsstaternes repræsentanter i denne anledning udarbejdede, er indeholdt i et »Spørgsmål & Svar-dokument«, som er bindende for medlemsstaterne, har Kongeriget Danmark anført, at dette dokument ikke har nogen retlig værdi, og at den heri indeholdte definition ikke er støttet på en aftale mellem medlemsstaterne.
- 21 Kongeriget Danmark har gjort gældende, at Domstolen i præmis 49 i dom af 21. december 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), fastslog, at medlemsstaterne, når en forordning mangler klarhed, råder over en skønsmargen til at vedtage foranstaltninger på nationalt plan med henblik på at afhjælpe denne uklarhed, dog forudsat at disse foranstaltninger er forholdsmæssige og i overensstemmelse med de formål, der forfølges med den pågældende forordning.
- 22 Denne medlemsstat har gjort gældende, at det følger af artikel 2, nr. 6), og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, sammenholdt med 15. betragtning til denne forordning, at formålet med forordningen er at begrænse de nationale vejgodstransporter i værtsmedlemsstaten, som udføres af en ikke-hjemmehørende vejtransportvirksomhed, bl.a. ved at forbyde cabotagekørsler, der udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i denne medlemsstat.
- 23 Såfremt der ikke blev gennemført nogen begrænsning i antallet af læsesteder og lossesteder, ville det imidlertid være muligt for en ikke-hjemmehørende vejtransportvirksomhed at udføre et stort antal kørsler i værtsmedlemsstaten og at

anse dem for at udgøre én enkelt cabotagekørsel, således at den begrænsning på tre kørsler, der er fastsat i forordning nr. 1072/2009, ville kunne omgås.

- 24 Kongeriget Danmark har heraf udledt, at cabotagevejledningen er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009, for så vidt som den sikrer cabotagekørselens midlertidige karakter og bidrager til at forbedre lastbilernes lastefaktor og at undgå tomkørsel til fordel for transporterens effektivitet. Disse foranstaltninger gør det desuden muligt at styrke retssikkerheden og at sikre effektiviteten af kontrollen med overholdelsen af den nævnte forordning.

### *Domstolens bemærkninger*

- 25 Med henblik på at afgøre, hvorvidt der er grundlag for nærværende søgsmål, skal det indledningsvis bemærkes, at det i overensstemmelse med Domstolens faste praksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 12.5.2005, Kommissionen mod Belgien, C-287/03, EU:C:2005:282, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.5.2011, Kommissionen mod Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, nr. 6), og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 ved at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger for at præcisere fortolkningen af begrebet »cabotagekørsel« i den nævnte forordnings forstand, til trods for, at denne medlemsstat ikke havde kompetence hertil. Under alle omstændigheder er disse foranstaltninger ikke i overensstemmelse med det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009.
- 27 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at selv om forordningens karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger, kan visse forordningsbestemmelser dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne (dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 39 og 40, og af 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det er ubestridt, at medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-

316/10, EU:C:2011:863, præmis 41, og af 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 Det er under henvisning til de relevante bestemmelser i den omhandlede forordning, fortolket i lyset af forordningens mål, at det skal afgøres, om disse bestemmelser forbyder, pålægger eller tillader medlemsstaterne at vedtage visse gennemførelsesforanstaltninger og, særligt i sidstnævnte tilfælde, om den pågældende foranstaltning falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne (dom af 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Det skal i denne henseende bemærkes, at de relevante bestemmelser i forordning nr. 1072/2009, dvs. forordningens artikel 2, nr. 6), og artikel 8, ikke udtrykkeligt tillader medlemsstaterne at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger angående cabotagekørsel.
- 31 Som det fremgår af nærværende doms præmis 28, og som fremhævet af generaladvokaten i punkt 41 i forslaget til afgørelse, kan medlemsstaterne imidlertid fastsætte nationale gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, selv om denne forordning ikke udtrykkeligt giver dem beføjelse til at gøre dette.
- 32 Domstolen har således allerede i præmis 48-50 i dom af 21. december 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), inden for rammerne af Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97 (EUT 2005, L 3, s. 1), fastslået, at der burde anerkendes medlemsstaterne en vis skønsbeføjelse, som gav dem mulighed for at vedtage nationale foranstaltninger, der fastsatte talmæssige normer for højden af de indvendige rum, som var beregnet til vejtransport af svin, eftersom den nævnte forordning – selv om den ikke udtrykkeligt gav medlemsstaterne beføjelse til at vedtage disse normer – ikke præcist fastsatte højden af disse rum.
- 33 Tilsvarende har Domstolen i præmis 36 og 40-43 i dom af 28. oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648), fastslået, at selv om Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1) ikke udtrykkeligt tillod medlemsstaterne at gøre dette, var disse sidstnævnte berettiget til at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende de sanktioner, der kan pålægges i tilfælde af en overtrædelse af EU-retten, som skader EU's budget, da de relevante bestemmelser i den nævnte forordning begrænsede sig til at opstille generelle regler, og da disse bestemmelser hverken præciserede i hvilken situation eller på hvilken person, hver enkelt af disse sanktioner fandt anvendelse.
- 34 Det skal derfor på tilsvarende vis efterprøves, om begrebet »cabotagekørsel«, således som defineret i forordning nr. 1072/2009, som anført af Kongeriget



Danmark mangler præcision, navnlig i henseende til, hvorvidt en cabotagekørsel kan omfatte flere læsesteder og flere lossesteder, således at vedtagelsen af nationale gennemførelsesforanstaltninger til præcisering af rækkevidden af dette begreb synes begrundet.

- 35 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at artikel 2, nr. 6), i forordning nr. 1072/2009 definerer begrebet cabotagekørsel som »national transport for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat«, uden dog på nogen måde at præcisere det antal læsesteder eller lossesteder, som en sådan kørsel kan omfatte.
- 36 Samme forordnings artikel 8, stk. 2, bestemmer, at ikke-hjemmehørende transportvirksomheder har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til værtsmedlemsstaten, efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret. Denne bestemmelse præcisere, at den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport.
- 37 Selv om det følger af formuleringen »sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel«, der er indeholdt i denne artikel, at en cabotagekørsel kan omfatte flere lossesteder, angiver denne bestemmelse imidlertid ikke, hvorvidt en cabotagekørsel ligeledes kan omfatte flere læsesteder.
- 38 Følgelig må det fastslås, at de respektive affattelser af artikel 2, nr. 6), og af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 ikke giver grundlag for at besvare spørgsmålet om, hvorvidt det i denne forordning omhandlede begreb »cabotagekørsel« skal forstås således, at en cabotagekørsel kan omfatte flere læsesteder og flere lossesteder.
- 39 Det forhold, at en bestemmelse er affattet med en generel eller upræcis ordlyd, udgør som påpeget af generaladvokaten i punkt 44 i forslaget til afgørelse en indikation af, at der er behov for nationale gennemførelsesforanstaltninger.
- 40 Idet målet for forordning nr. 1072/2009 ifølge 26. betragtning til denne er at sikre et sammenhængende regelsæt for international godskørsel i hele Unionen, er denne forordning i øvrigt ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager visse gennemførelsesforanstaltninger til denne. Hvad navnlig angår cabotagekørsel er det således præciseret i femte betragtning til samme forordning, at der bør indføres en overgangsordning for denne type kørsel, så længe harmoniseringen af markedet for godskørsel endnu ikke er fuldført.
- 41 Det skal for det andet fremhæves, at det for at fastslå, på hvilket tidspunkt den grænse på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, skal anses for at være nået, skal afgøres, hvorvidt en kørsel bestående af flere læsesteder og flere lossesteder udgør én enkelt cabotagekørsel eller flere cabotagekørsler.

- 42 Det er for det tredje ubestridt, at begrebet »cabotagekørsel« som omhandlet i forordning nr. 1072/2009 er genstand for en forskellig fortolkning i de enkelte medlemsstater. Som påpeget af generaladvokaten i punkt 49 i forslaget til afgørelse, er Kongeriget Danmark og, indtil for nylig, Republikken Finland således af den opfattelse, at en cabotagekørsel ikke kan omfatte flere læsesteder og flere lossesteder. Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Polen tillader flere læsesteder og flere lossesteder, hvor der foreligger én enkelt fragtaftale, eller hvor varerne har den samme afsender eller den samme modtager. Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at en cabotagekørsel altid kan omfatte flere læsesteder og flere lossesteder. En sådan uoverensstemmelse i fortolkningen vidner om manglen på klarhed og præcision i forordning nr. 1072/2009 hvad angår begrebet cabotagekørsel.
- 43 Det skal for det fjerde bemærkes, at Kommissionen selv – såvel i punkt 19 i sin rapport COM(2014) 222 final som i sine skriftlige indlæg og i retsmødet – har anerkendt nødvendigheden af at tydeliggøre begrebet »cabotagekørsel« som omhandlet i forordning nr. 1072/2009.
- 44 Det skal følgelig fastslås, at selv om artikel 2, nr. 6), og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger, mangler disse bestemmelser klarhed hvad angår begrebet cabotagekørsel, således at der må indrømmes medlemsstaterne en skønsmargin til at vedtage sådanne foranstaltninger.
- 45 Som fremhævet af generaladvokaten i punkt 57 og 58 i forslaget til afgørelse, kan denne konstatering ikke ændres af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og forordning (EF) nr. 1072/2009 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren (COM(2017) 281 final), som bl.a. tilsigter at ændre forordning nr. 1072/2009 i henseende til definitionen af begrebet cabotagekørsel i denne forordnings artikel 2, nr. 6). Eftersom dette forslag stadig er genstand for drøftelser, er det således uden relevans i forbindelse med nærværende sag.
- 46 Med hensyn til Kommissionens argument om, at fortolkningen af begrebet cabotagekørsel er blevet afklaret i et »Spørgsmål & Svar-dokument«, der blev vedtaget på baggrund af mødet i Vejtransportudvalget den 25. oktober 2010, kan dette heller ikke tages til følge.
- 47 Selv om dette dokument, som anført af Kommissionen, er blevet offentliggjort på webstedet for denne institutions Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, er det således ikke blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Ydermere og som fremhævet af generaladvokaten i punkt 82-84 i forslaget til afgørelse, bestemmer artikel 2, stk. 2, i forretningsordenen for Vejtransportudvalget, at der i den dagsorden, der udarbejdes til hvert møde, skelnes mellem på den ene side udkast til foranstaltninger, som dette udvalg skal afgive udtalelse om efter forskriftsproceduren med kontrol, og på den anden side

andre spørgsmål, der forelægges dette udvalg til orientering eller med henblik på almindelig drøftelse. Det fremgår imidlertid af de for Domstolen forelagte sagsakter, at fortolkningen af begrebet »cabotagekørsel«, således som gengivet i det nævnte dokument, rent faktisk var på dagsordenen for mødet i Vejtransportudvalget den 25. oktober 2010, men at dette punkt ikke blev sat til afstemning. Følgelig kan denne fortolkning ikke anses for at følge af en aftale mellem medlemsstaternes repræsentanter. Under alle omstændigheder har Kommissionen selv i sine skriftlige indlæg og i retsmødet anerkendt, at dette dokument ikke har en retligt bindende karakter.

- 48 Under disse omstændigheder kan Kongeriget Danmark ikke foreholdes at have vedtaget nationale gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1072/2009, og nærmere bestemt til dennes artikel 2, nr. 6), og artikel 8, med det formål at præcisere rækkevidden af begrebet »cabotagekørsel« i denne forordnings forstand med henblik på forordningens anvendelse på denne medlemsstats område.
- 49 Det skal dog efterprøves, om de af Kongeriget Danmark vedtagne nationale gennemførelsesforanstaltninger, dvs. cabotagevejledningen, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 50 Det følger af proportionalitetsprincippet, som bl.a. skal iagttages af medlemsstaternes lovgivnings- og tilsynsmyndigheder ved anvendelsen af EU-retten, at de foranstaltninger, der gennemføres ved en bestemmelse, skal være egnede til at gennemføre det formål, der tilsigtes med den omhandlede EU-lovgivning, og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette (dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 52).
- 51 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt cabotagevejledningen er egnet til at gennemføre det formål, der tilsigtes med forordning nr. 1072/2009 i forhold til denne kørselstype, har Kongeriget Danmark gjort gældende, at disse foranstaltninger, ved at forbyde ikke-hjemmehørende vejtransportvirksomheder at udføre cabotagekørsler med flere læssteder og flere lossesteder, navnlig tilsigter at sikre, at cabotagekørsler ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet.
- 52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne – idet forordning nr. 1072/2009 ifølge femte betragtning til denne tilsigter at indføre en overgangsordning for cabotagekørsel – ikke er forpligtede til at åbne hjemmemarkederne fuldstændigt for ikke-hjemmehørende vejtransportvirksomheder. Den nævnte forordnings artikel 8, stk. 2, bestemmer således, at cabotagekørsel kun er tilladt i tilslutning til en international transport og er begrænset til tre kørsler inden for syv dage efter den sidste aflæsning som led i denne internationale transport. I 13. og 15. betragtning til forordning nr. 1072/2009 fremhæves desuden cabotagekørselens midlertidige karakter, og det angives bl.a., at cabotagekørsler ikke bør udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i værtsmedlemsstaten.

- 53 Som fremhævet af generaladvokaten i punkt 66 og 68 i forslaget til afgørelse, kunne det at tillade ikke-hjemmehørende vejtransportvirksomheder at udføre cabotagekørsler med et ubegrænset antal læssteder og lossesteder imidlertid gøre den grænse på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, meningsløs og således være i modstrid med den midlertidige karakter af cabotagekørsel såvel som med det formål, der forfølges med denne forordning i forhold til denne kørselstype. I dette tilfælde ville cabotagekørselens midlertidige karakter således kun være sikret af den grænse på syv dage, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.
- 54 Følgelig er det forbud, der er fastsat i cabotagevejledningen, egnet til at sikre overholdelsen af den grænse på tre kørsler, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 8, stk. 2.
- 55 Disse foranstaltninger er derfor egnede til at gennemføre det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009 med hensyn til cabotagekørsel.
- 56 Det skal for det andet kontrolleres, at cabotagevejledningen ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde dette formål.
- 57 Kongeriget Danmark har anført, at den i cabotagevejledningen fastsatte begrænsning af det antal læssteder og lossesteder, som en cabotagekørsel kan omfatte, er nødvendig for at sikre cabotagekørselens midlertidige karakter og ikke er for restriktiv, eftersom den nævnte vejledning ikke går så vidt som til at bestemme, at en cabotagekørsel alene kan omfatte et læsested og et lossested.
- 58 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at cabotagevejledningen bestemmer, at en cabotagekørsel kan bestå enten af flere læssteder eller af flere lossesteder. Disse foranstaltninger begrænser derfor ikke antallet af afsendere eller fuldmagtsgivere inden for samme cabotagekørsel og tillader implicit, at en cabotagekørsel kan omfatte flere læssteder og ét lossested eller flere lossesteder og ét læsested.
- 59 Det følger heraf, at cabotagevejledningen alene forbyder cabotagekørsler, der består af flere læssteder og flere lossesteder.
- 60 Følgelig går disse foranstaltninger ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009.
- 61 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at cabotagevejledningen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 62 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ikke har bevist, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, nr. 6), og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 ved at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger til tydeliggørelse af begrebet cabotagekørsel i den nævnte forordnings forstand.
- 63 Som følge heraf skal Kongeriget Danmark frifindes.

### Sagsomkostninger

- 64 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) **Kongeriget Danmark frifindes.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

Da Cruz Vilaça

Levits

Borg Barthet

Berger

Biltgen

Således bestemt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. april 2018.

A. Calot Escobar

J.L. da Cruz Vilaça

Justitssekretær

Formanden for Femte Afdeling