

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ 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 BHRÉITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSCKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS 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

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 23. november 2017¹

Sag C-541/16

**Europa-Kommissionen
mod
Kongeriget Danmark**

»Traktatbrud – vejgodskørsel – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 2, stk. 6 – begrebet cabotagekørsel – artikel 8, stk. 2 – højst tre cabotagekørsler inden for syv dage efter den sidste aflæsning for en international transport – en national bestemmelse, som tillader, at en cabotagekørsel har enten flere læsesteder eller flere lossesteder, men ikke begge dele – retskraft af »Spørgsmål & Svar«, som Kommissionen har vedtaget og offentliggjort på sit websted, og som ikke blev sat til afstemning i Vejtransportudvalget«

¹ – Originalsprog: engelsk.

1. Levering af internationale vejgodstransporttjenester inden for Den Europæiske Union er ikke underlagt nogen kvoter for eller begrænsninger i mængden eller hyppigheden af tjenester². I modsætning hertil er cabotagekørsel, som kan defineres som levering af *nationale* vejgodstransporttjenester, underlagt begrænsninger, når den udføres af ikke-hjemmehørende transportvirksomheder. Mens der ikke gælder nogen kvoter for ikke-hjemmehørende transportvirksomheders levering af cabotagekørselstjenester, er det i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 kun tilladt disse transportvirksomheder at udføre op til tre cabotagekørsler i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland. Desuden skal disse tre kørsler udføres inden for syv dage efter aflæsningen for den internationale transport.

2. Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, der er kendt som »tre på syv-reglen«³, er genstand for forskellige fortolkninger på nationalt niveau⁴. Der er opstået vanskeligheder navnlig hvad angår optællingen af cabotagekørsler.

3. De nationale bestemmelser, der skal undersøges i den foreliggende sag, er de danske regler, der fastsætter, at en cabotagekørsel kan omfatte enten flere læsesteder *eller* flere lossesteder, men ikke begge dele.

4. Europa-Kommissionen finder for sin del, at en cabotagekørsel kan omfatte flere læsesteder *og* flere lossesteder. Den har derfor i henhold til artikel 258, stk. 2, TEUF anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 1072/2009 ved at afvise at regne en kørsel med flere læsesteder og flere lossesteder for én cabotagekørsel.

5. Jeg skal fremhæve, at mens cabotagekørsel tegner sig for en meget lille andel af den nationale vejgodskørsel i Danmark⁵, og forekomsten af ulovlig

² – Til levering af sådanne tjenester kræves alene en EU-tilladelse udstedt af den medlemsstat, hvor transportvirksomheden er hjemmehørende, og, såfremt føreren er tredjelandsstatsborger, en førerattest udstedt af en medlemsstat. Jf. artikel 3 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (omarbejdning) (EUT 2009, L 300, s. 72).

³ – Jf. s. 31 i Study contract on the Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and [Regulation No 1072/2009] (undersøgelseskontrakt om den efterfølgende evaluering af forordning (EF) nr. 1071/2009 og [forordning nr. 1072/2009] fra december 2015 (herefter »Ricardo-undersøgelsen af 2015«), som er tilgængelig på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport.

⁴ – Jf. s. 21 i Kommissionens efterfølgende REFIT-evaluering af forordning (EF) nr. 1071/2009 om adgang til vejtransporterhvervet og [forordning nr. 1072/2009] af 28.10.2016 (herefter »den efterfølgende evaluering af forordning nr. 1072/2009«) (SWD(2016) 350 final), som er tilgængelig på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport.

⁵ – I 2015 var andelen af cabotagekørsel i Danmark på lidt over 3% af alle nationale vejgodskørsler, hvilket er på linje med EU-gennemsnittet (jf. s. 10 i undersøgelsen fra maj 2017, An Overview of the EU Road Transport Market in 2015 (En oversigt over EU's vejtransportmarked i 2015), som er tilgængelig på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport)).

cabotagekørsel er lav ⁶, kan fortolkningen af »tre på syv-reglen« ikke desto mindre være af betydning for denne medlemsstat, idet Danmark synes at være særligt berørt af såkaldt »systematisk cabotagekørsel«, hvor »transportvirksomheder bruger størstedelen af deres tid på at udføre national transport i et andet EU-land«. Dette lader til at skyldes de forholdsvis høje lønninger for chauffører i Danmark ⁷ og, formodentlig, denne medlemsstats geografi.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

6. Artikel 2 i forordning nr. 1072/2009 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

[...]«

7. Artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 fastsætter følgende:

»1. Enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning, som er indehaver af en [EU-]tilladelse, 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

⁶ – I Danmark udgør ulovlig cabotagekørsel under 1% af cabotagevirksomheden (jf. s. 33 i Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and [Regulation No 1072/2009] (undersøgelse til støtte for konsekvensvurderingen af revisionen af forordning (EF) nr. 1071/2009 og [forordning nr. 1072/2009]), fra april 2017, som er tilgængelig på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, samt s. 11 i den efterfølgende evaluering af forordning nr. 1072/2009)).

⁷ – Jf. s. 28 i den efterfølgende evaluering af forordning nr. 1072/2009 samt s. 302 i Ricardo-undersøgelsen af 2015, hvoraf det fremgår, at skønt »det er [...] vanskeligt at identificere konkrete data«, »er det den generelle opfattelse, at niveauet for chaufførlønninger i Danmark er blandt de højeste i Europa«.

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.

[...]«

B. Dansk ret

8. Punkt 3 i »En vejledning om cabotagereglerne i Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel«⁸ (herefter »cabotagevejledningen«), som Trafikstyrelsen offentliggjorde på sit websted den 21. maj 2010, fastsætter 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 læsesteder eller af flere lossesteder.

[...]«

II. Den administrative procedure

9. Kommissionen anmodede ved skrivelser af 9. september og 2. oktober 2013 Kongeriget Danmark om, inden for rammerne af et EU-pilotprojekt⁹, at fremlægge oplysninger om de nationale regler vedrørende cabotagekørsel. Kongeriget Danmark svarede ved skrivelser af 18. november og 12. december 2013.

10. Kommissionen fandt ikke disse besvarelser tilfredsstillende og tilsendte den 11. juli 2014 Kongeriget Danmark en åbningsskrivelse, hvori den navnlig anførte, at denne medlemsstat havde overtrådt artikel 2 og 8 i forordning nr. 1072/2009. Efter Kommissionens opfattelse var cabotagevejledningen, hvorefter en cabotagekørsel kan have enten flere læsesteder eller flere lossesteder, men ikke begge dele, i strid med disse bestemmelser, som ikke fastsatte et højeste antal læse- eller lossesteder.

⁸ – Cabotagevejledning gældende fra den 14.5.2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel.

⁹ – EU-pilotprojekt nr. 5703/13.

11. Ved skrivelse af 9. september 2014 fremsatte Kongeriget Danmark sine bemærkninger til åbningsskrivelsen.

12. Kommissionen tilsendte den 25. september 2015 Kongeriget Danmark en begrundet udtalelse. Kommissionen udtalte heri navnlig, at definitionen af en cabotagekørsel som omfattende enten flere læsesteder eller flere lossesteder var i strid med artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

13. Ved skrivelse af 25. november 2015 fremsatte Kongeriget Danmark sine bemærkninger til den begrundede udtalelse.

14. Kommissionen fandt ikke Kongeriget Danmarks argumenter overbevisende og har den 25. oktober 2016 anlagt nærværende sag.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

15. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 6, og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, samt at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16. Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om frifindelse med den begrundelse, at det ikke har handlet i strid med bestemmelserne i forordning nr. 1072/2009 om cabotagekørsel. Kongeriget Danmark har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17. Kommissionen og Kongeriget Danmark har afgivet skriftlige indlæg. Både Kongeriget Danmark og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. oktober 2017.

IV. Analyse

A. Parternes argumenter

18. Kommissionen har anført, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 6, og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 ved at tillade, at en cabotagekørsel har enten flere læsesteder eller flere lossesteder, men ikke begge dele.

19. Kommissionen har for det første gjort gældende, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 ikke fastsætter et højeste antal læse- og/eller lossesteder inden for samme cabotagekørsel. En cabotagekørsel kan derfor have et hvilket som helst antal læse- og/eller lossesteder. Følgelig følger cabotagevejledningen, hvorefter en cabotagekørsel kan have enten flere læsesteder eller flere lossesteder, men ikke begge dele, en ny betingelse til dem, der er fastsat i forordning nr. 1072/2009. Denne forordning begrænser således

antallet af cabotagekørsler, der kan udføres i tilslutning til en international transport. Den begrænser ikke antallet af læsse- og/eller lossesteder for en cabotagekørsel.

20. Kommissionen har for det andet anført, at definitionen af cabotagekørsel er udtømmende reguleret i artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009. Følgelig har medlemsstaterne intet skøn i denne henseende. Der kan kun være én fortolkning af begrebet cabotagekørsel. Denne fortolkning skal findes i et dokument, som Kommissionen har vedtaget i form af Spørgsmål og Svar (herefter »de omhandlede Spørgsmål & Svar«)¹⁰, og som er offentliggjort på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport. Dette dokument er bindende for alle medlemsstater. Det er i denne forbindelse irrelevant, at Vejtransportudvalget, som består af repræsentanter for medlemsstaterne, ikke stemte om dette dokument, eftersom ingen afstemning var påkrævet.

21. Kommissionen har for det tredje anerkendt, at Vejtransportudvalget oprindeligt havde været af den opfattelse, at en cabotagekørsel kun kan omfatte »flere læssesteder eller flere leveringer«. Dette standpunkt blev imidlertid truffet på mødet i dette udvalg den 17. november 2009, dvs. før forordning nr. 1072/2009 trådte i kraft. Så snart artikel 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009 trådte i kraft den 14. maj 2010¹¹, opstod der problemer med hensyn til definitionen af cabotagekørsel. Derfor blev dette emne drøftet igen i Vejtransportudvalget på mødet den 25. oktober 2010. På dette møde nåede medlemsstaternes repræsentanter til enighed. De konkluderede, at en cabotagekørsel kan omfatte »flere læssesteder, flere leveringssteder eller endog flere læsse- og leveringssteder, alt efter omstændighederne«. Denne fortolkning af begrebet cabotagekørsel blev efterfølgende offentliggjort af Kommissionen i form af de ovennævnte Spørgsmål & Svar.

22. For det fjerde er det Kommissionens opfattelse, at det ikke kan gøres gældende, at det at tillade, at en cabotagekørsel har flere læssesteder og flere lossesteder, er i strid med formålet med forordning nr. 1072/2009 og med den omstændighed, at cabotagekørslen er af midlertidig natur. Dette skyldes, at dens midlertidige natur sikres af »tre på syv-reglen«, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

23. Kommissionen har for det femte gjort gældende, at den i cabotagevejledningen fastsatte fortolkning af begrebet cabotagekørsel – i modsætning til, hvad Kongeriget Danmark har anført – er i strid med proportionalitetsprincippet. At udelukke ikke-hjemmehørende

¹⁰ – Titlen på dette dokument er som følger: »The new cabotage regime under [Regulation No 1072/2009] – Questions & Answers« (den nye ordning for cabotagekørsel i henhold til [forordning nr. 1072/2009] – Spørgsmål & Svar). Dokumentet er tilgængeligt på den følgende adresse: https://ec.europa.eu/transport/modes/road/haulage_en

¹¹ – Jf. artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

transportvirksomheder fra at udføre cabotagekørsler med flere læssesteder og flere lossesteder begrænser uretmæssigt disse transportvirksomheders muligheder for at udføre cabotagekørsler. Ved derimod at tillade ikke-hjemmehørende transportvirksomheder at udføre kørsler med flere læssesteder og flere lossesteder undgås tomme ture, og transporteffektiviteten forøges.

24. Kongeriget Danmark har anført, at det ikke har overtrådt artikel 2, stk. 6, og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 ved at tillade, at en cabotagekørsel har enten flere læssesteder eller flere lossesteder, men ikke begge dele.

25. Kongeriget Danmark har anført, at forordning nr. 1072/2009 ikke udtømmende regulerer cabotagekørsler, eftersom bestemmelserne i denne forordning vedrørende cabotagekørsel er uklare. Følgelig kan medlemsstaterne vedtage foranstaltninger for anvendelsen af disse bestemmelser, forudsat at disse foranstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

26. Kongeriget Danmark har for det første gjort gældende, at forordning nr. 1072/2009 er uklar i relation til, hvordan en cabotagekørsel skal defineres. Denne forordning præciserer ikke, hvor mange læssesteder og/eller lossesteder en cabotagekørsel kan bestå af. Det kan derfor ikke afgøres, hvornår den grænse på tre kørsler, der er fastsat i denne forordnings artikel 8, stk. 2, er blevet nået. Denne uklarhed dokumenteres yderligere af det forhold, at (i) Kommissionen oprindeligt var af den samme opfattelse som Kongeriget Danmark, og at den først skiftede mening på mødet i Vejtransportudvalget den 25. oktober 2010, at (ii) Kommissionen selv i en rapport fra 2014 anerkendte¹², at definitionen af cabotagekørsel i forordning nr. 1072/2009 var uklar og skulle ændres, og (iii) at medlemsstaterne fortolker dette begreb forskelligt.

27. Kongeriget Danmark har for det andet anført, at cabotagevejledningen er egnet til at opfylde det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009. Formålet med denne forordning er at forhindre ikke-hjemmehørende transportvirksomheder i at udføre permanent cabotagekørsel i værtsmedlemsstaten. Såfremt en cabotagekørsel kunne bestå af flere læssesteder og flere lossesteder, ville et stort antal ture kunne anses for én cabotagekørsel. Den grænse på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, ville blive indholdsløs. Cabotagekørsel ville ikke længere udføres »i en begrænset periode« som krævet efter denne forordnings artikel 2, stk. 6.

28. Kongeriget Danmark har for det tredje gjort gældende, at cabotagevejledningen ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med forordning nr. 1072/2009. Navnlig kræver denne vejledning ikke, at en cabotagekørsel har ét læssested og ét lossested. Desuden er der ikke efter dansk

¹² – Jf. s. 18 i Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om status for EU's marked for godskørsel af 14.4.2014 (herefter »Rapporten om status for EU's marked for godskørsel«) (COM(2014) 222 final).

ret nogen begrænsning af antallet af afsendere og fuldmagtsgivere. Følgelig er cabotagevejledningen i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

B. Bedømmelse

29. Jeg vil først redegøre for, at artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 ikke tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en cabotagekørsel kan have flere læsesteder og flere lossesteder. Jeg vil derefter overveje, hvorvidt disse bestemmelser giver medlemsstaterne et skøn med henblik på at vedtage foranstaltninger til deres gennemførelse. Eftersom dette efter min opfattelse er tilfældet, vil jeg dernæst vurdere cabotagevejledningens forholdsmæssighed. Endelig vil jeg behandle spørgsmålet om retskraften af de omhandlede Spørgsmål & Svar, som Kommissionen har offentliggjort på sit websted, og hvori der redegøres for Kommissionens fortolkning af begrebet cabotagekørsel.

1. Det præciseres ikke i artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, hvorvidt en cabotagekørsel kan have flere læsesteder og flere lossesteder

30. Det skal bemærkes, at der ikke i artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 foretages nogen henvisning til læse- eller lossesteder. I denne bestemmelse fremhæves blot en cabotagekørsels midlertidige karakter.

31. Der foretages heller ikke nogen henvisning til læse- eller lossesteder i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009. Denne bestemmelse fastsætter, at der kan udføres op til tre cabotagekørsler inden for syv dage efter en international transport¹³. Det er korrekt, at det i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 præciseres, at en cabotagekørsel kan have flere lossesteder. Det fremgår således af denne bestemmelses første afsnit, sidste punktum, at »[d]en *sidste aflæsning* af en last som led i en cabotagekørsel [...] skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning [...] som led i den indgående internationale transport«¹⁴. Det præciseres imidlertid ikke i denne forordnings artikel 8, stk. 2, hvorvidt en cabotagekørsel også kan have flere læsesteder. Følgelig angiver denne bestemmelse ikke, hvorvidt en kørsel kan have flere læsesteder og flere lossesteder.

32. Med andre ord forholder artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 sig simpelthen ikke til spørgsmålet om, hvorvidt en cabotagekørsel kan have flere læsesteder og flere lossesteder.

¹³ – Cabotagekørsler kan kun udføres i værtsmedlemsstaten, efter at alle de varer, der blev transporteret ved den internationale transport, er blevet aflæsset, og køretøjet er tomt. Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 bestemmer således, at »[t]ransportvirksomheder [...] har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj [...], *efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret*« (min fremhævelse).

¹⁴ – Min fremhævelse.

33. Derimod fastslås det klart i cabotagevejledningen, at »[e]n cabotagekørsel kan bestå enten af flere læsesteder *eller* af flere lossesteder«¹⁵, hvorved kørsler bestående af flere læsesteder *og* flere lossesteder udelukkes. Ved at vedtage cabotagevejledningen behandlede og afgjorde Kongeriget Danmark klart spørgsmålet.

34. Følgelig skal det afgøres, hvorvidt forordning nr. 1072/2009 gav Kongeriget Danmark et skøn med henblik på at vedtage cabotagevejledningen for at tydeliggøre definitionen af cabotagekørsel og den »tre på syv-regel«, der er fastsat i denne forordnings artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2.

2. Er vedtagelsen af nationale foranstaltninger nødvendig for at gennemføre artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009?

35. Det skal fremhæves, at den EU-retsakt, hvis bestemmelser Kongeriget Danmark angiveligt har overtrådt, er en forordning og ikke et direktiv.

36. I modsætning til direktiver er forordninger i medfør af artikel 288, stk. 2, TEUF bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Følgelig er medlemsstaterne udelukket fra at vedtage nationale foranstaltninger, som gengiver en forordnings tekst¹⁶. De er også udelukket fra at vedtage nationale foranstaltninger med indvirkning på en forordnings anvendelsesområde¹⁷ eller dens bestemmelser.

37. Dette betyder imidlertid ikke, at medlemsstaterne er udelukket fra at vedtage nogen som helst gennemførelsesforanstaltning til forordninger. Dette skyldes, at visse forordningsbestemmelser – for at kunne blive gennemført – kan kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne¹⁸. Det er med andre ord muligt, at forordninger ikke udtømmende regulerer emnet og giver medlemsstaterne et skøn med henblik på at vedtage foranstaltninger til deres gennemførelse¹⁹.

¹⁵ – Min fremhævelse.

¹⁶ – Dette skyldes, at ikrafttrædelsen og anvendelsen af en forordning er uafhængig af en gennemførelsesforanstaltning i national ret, jf. dom af 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, præmis 10).

¹⁷ – Dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 86).

¹⁸ – Dom af 27.9.1979, Eridania (230/78, EU:C:1979:216, præmis 34), af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 40), og af 25.10.2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 35).

¹⁹ – Jr. R. Adam og A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 4. udg., Giappichelli, 2016, s. 167, G. Isaac og M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, 10. udg., Sirey, 2012, s. 447, og R. Kovar, »Le règlement est directement applicable dans tout État membre: certes mais encore«, i N. De Grove-Valdeyron og M. Blanquet (red.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, L.G.D.J., 2012, s. 355-372 (s. 362).

a) Forordninger kan nødvendiggøre, at medlemsstaterne vedtager gennemførelsesforanstaltninger, selv om de ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelsen af sådanne foranstaltninger

38. Det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne kan vedtage bestemmelser til gennemførelse af 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 sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser²⁰.

39. 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 medlemsstaterne²¹.

40. I den foreliggende sag henvises der hverken i artikel 2, stk. 6, eller i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 til national ret. Ingen af disse bestemmelser giver udtrykkeligt medlemsstaterne beføjelse til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger vedrørende definitionen af begrebet cabotagekørsel eller »tre på syv-reglen«. Det gør heller ikke nogen anden bestemmelse i forordning nr. 1072/2009²².

41. Medlemsstaterne kan imidlertid fastsætte gennemførelsesforanstaltninger til forordninger, *selv om de ikke udtrykkeligt har beføjelse til at gøre dette*²³.

42. F.eks. bestemmes det i artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2005²⁴, at en betingelse, der skal overholdes ved transport af dyr, er, at

²⁰ – Dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 41), af 25.10.2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 36), og af 30.3.2017 (Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 18).

²¹ – Dom af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 19).

²² – Med hensyn til cabotagekørsel vedrører henvisningerne til national ret i forordning nr. 1072/2009 de betingelser, der gælder for transportkontrakter, køretøjernes vægt og dimensioner, forskrifterne vedrørende transport af visse kategorier gods, køre- og hviletid samt merværdiafgift på transportydelse (artikel 9), og sanktioner (artikel 16 og kapitel IV). Sådanne henvisninger til national ret vedrører ikke definitionen eller optællingen af cabotagekørsler.

²³ – Jf. T.C. Hartley, *The Foundations of European Union Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*, 8. udg., Oxford University Press, 2014, s. 217, hvorefter »der kan forekomme tilfælde, hvor forordningen, skønt den ikke udtrykkeligt kræver gennemførelse, implicit kan tillade denne. Dette vil være tilfældet, hvor forordningens ordlyd er temmelig vag, og bestemmelser om forordningens detaljerede anvendelse er ønskelige. I et sådant tilfælde synes nationale foranstaltninger at kunne tillades, forudsat at de ikke er uforenelige med forordningens bestemmelser«.

»dyrene skal råde over [...] en ståhøjde, som er passende i forhold til deres størrelse og den planlagte transport«. Hvad angår vejtransport af svin fastsætter forordning nr. 1/2005 imidlertid ikke talmæssige normer for højden i de indvendige rum, som disse dyr transporteres i. Forordningen bemyndiger heller ikke udtrykkeligt medlemsstaterne til at fastsætte sådanne krav. Ikke desto mindre er det blevet fastslået, at medlemsstaterne kan vedtage gennemførelsesforanstaltninger om fastsættelse af talmæssige normer for den indvendige højde i rum, som svin transporteres i ²⁵.

43. På tilsvarende vis opregnes i artikel 5 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 ²⁶ de sanktioner, der »kan« pålægges i tilfælde af overtrædelse af EU-retlige bestemmelser, som skader EU's budget ²⁷. Artikel 7 i forordning nr. 2988/95 bestemmer, at disse sanktioner kan pålægges den økonomiske beslutningstager, som har begået en sådan overtrædelse, eller den person, der er ansvarlig for overtrædelsen, eller som skal forhindre, at den finder sted. Forordning nr. 2988/95 præciserer imidlertid ikke, i hvilken situation eller på hvem hver af de i artikel 5 opregnede sanktioner finder anvendelse. Forordningen bemyndiger heller ikke udtrykkeligt medlemsstaterne til at fastsætte bestemmelser i denne henseende ²⁸. Ikke desto mindre er det blevet fastslået, at medlemsstaterne kunne og endog skulle fastsætte bestemmelser på dette område ²⁹.

44. Det skal fremhæves, at det forhold, at en bestemmelse i en forordning er affattet med en generel eller upræcis ordlyd, som anført af Kongeriget Danmark, er en indikation af, at der er behov for nationale gennemførelsesforanstaltninger.

²⁴ – Forordning af 22.12.2004 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).

²⁵ – Dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 48 og 50); jf. dom af 8.5.2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, præmis 38-40).

²⁶ – Forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).

²⁷ – Disse sanktioner inkluderer »betaling af en administrativ bøde«, »betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller de unddragne beløb«, og »fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til [EU-]lovgivningen«.

²⁸ – I direkte modsætning hertil bestemmer artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, at »[b]estemmelserne i [EU-]retten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende regler [...]« (min fremhævelse).

²⁹ – Dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 36 og 40-43). Eftersom artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 som nævnt ovenfor fastsætter, at bestemmelserne i EU-retten fastlægger de gældende sanktioner, kan medlemsstaterne kun vedtage bestemmelser vedrørende sanktioner, så længe EU-lovgiver ikke selv har vedtaget bestemmelser på dette område. Det skal bemærkes, at denne forpligtelse for medlemsstaterne er baseret på artikel 325 TEUF, som påbyder medlemsstaterne at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, og på artikel 4, stk. 3, TEU vedrørende princippet om loyalt samarbejde.

Som Domstolen udtalte i Zerbone-dommen, »[kan de nationale myndigheder] i tilfælde af fortolkningsvanskeligheder [...] foranlediges til at træffe foranstaltninger til gennemførelse af en [EU]-forordning og ved samme lejlighed afklare de opståede tvivlsspørgsmål«³⁰. I dommen i sagen Danske Svineproducenter anerkendtes et vist skøn for medlemsstaterne med henblik på at fastsætte talmæssige normer for højden i de indvendige rum ved vejtransport af svin, fordi den gældende forordning ikke »præcist« fastsatte højden for sådanne rum, dvs. at forordningen ikke selv fastsatte talmæssige normer³¹. På tilsvarende vis anerkendtes det i SGS Belgium-dommen, at medlemsstaterne er berettigede til at træffe gennemførelsesforanstaltninger om fastsættelse af sanktioner, eftersom de relevante bestemmelser i forordning nr. 2988/95 »kun indehold[t] generelle bestemmelser«, og de »ikke præcist [foreskrev], hvilken af de sanktioner, der [va]r opregnet i artikel 5 [...], der sk[ulle] anvendes [...], eller hvilken kategori af aktører der [va]r genstand for en sådan sanktion«³².

b) Artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 nødvendiggør, at medlemsstaterne vedtager gennemførelsesforanstaltninger

45. I den foreliggende sag finder jeg af de nedennævnte grunde, at artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 nødvendiggør vedtagelsen af nationale gennemførelsesforanstaltninger, selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt foreskriver vedtagelsen af sådanne foranstaltninger.

46. Med henblik på at fastslå, hvorvidt den grænse på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, er blevet nået, er det for det første nødvendigt at afgøre, hvorvidt en kørsel bestående af flere læsesteder og flere lossesteder tæller som én cabotagekørsel, som to cabotagekørsler eller flere. Hvis ikke medlemsstaterne foretager denne afklaring, kan grænsen på tre kørsler ikke anvendes.

47. For det andet definerer artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 cabotagekørsel i generelle vendinger ved blot at bestemme, at der herved forstås »national transport«, og at denne udføres »i en begrænset periode«. Som anført i punkt 44 ovenfor, er det forhold, at en bestemmelse er affattet med en upræcis ordlyd, en indikation af, at der er behov for nationale gennemførelsesforanstaltninger.

³⁰ – Dom af 31.1.1978, Zerbone (94/77, EU:C:1978:17, præmis 27) (min fremhævelse).

³¹ – Dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 48) (min fremhævelse). Jf. punkt 42 ovenfor.

³² – Dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 36 (min fremhævelse). Jf. punkt 43 ovenfor.

48. For det tredje er medlemsstaternes forskellige fortolkninger af begrebet cabotagekørsel³³ en indikation af manglen på klarhed og præcision i artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

49. Visse medlemsstater, såsom Nederlandene³⁴ og Sverige³⁵, er enige med Kommissionen i, at en cabotagekørsel kan have flere læsesteder og flere lossesteder. Andre medlemsstater, såsom Danmark eller, indtil for nylig, Finland, er af den opfattelse, at en cabotagekørsel ikke kan have flere læsesteder og flere lossesteder³⁶. Efter visse nationale lovgivninger er det sidstnævnte standpunkt underlagt undtagelser, hvor der foreligger én enkelt fragtafte, som foreskriver flere læsesteder og lossesteder, eller hvor afhentningen fra forskellige steder og/eller leveringen til forskellige steder udføres for den samme afsender og/eller til den samme modtager³⁷. Jeg vil også nævne holdningen hos Det Forenede Kongeriges myndigheder, som med henblik på at optælle kørsler, hvor der er adskillige afhentninger og adskillige leveringer, »tager udgangspunkt i antallet af foretagne afhentninger eller antallet af foretagne leveringer og benytter det laveste af disse to«³⁸.

50. For det fjerde er behovet for at tydeliggøre begrebet cabotagekørsel blevet anerkendt af Kommissionen selv i Rapporten om status for EU's marked for godskørsel, hvor denne institution anførte, at »revisionen [af forordning nr. 1072/2009] skulle tage sigte [...] på at tydeliggøre [dens] problematiske ordlyd [...], navnlig definitionen af [...] cabotagekørsel«³⁹.

³³ – Jf. s. 9 og 21 i den efterfølgende evaluering af forordning nr. 1072/2009.

³⁴ – Jf. s. 228 i Ricardo-undersøgelsen af 2015 og s. 60 i en rapport af 5.2.2014 udarbejdet af AECOM, Task B: *Analyse the State of the European Road Haulage Market, Including an Evaluation of the Effectiveness of Controls and the Degree of Harmonisation* (Opgave B: At analysere situationen på det europæiske marked for godskørsel, herunder en evaluering af kontrollernes effektivitet og graden af harmonisering) (herefter »AECOM-rapporten«), som er tilgængelig på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport.

³⁵ – Jf. s. 100 og 101 i Ricardo-undersøgelsen af 2015.

³⁶ – Jf. fodnote 32 til den efterfølgende evaluering af forordning nr. 1072/2009, hvoraf det fremgår, at »hver læsning eller aflæsning [i Finland tæller] som én cabotagekørsel«. Efter at Kommissionen havde vedtaget en begrundet udtalelse, ændrede Finland imidlertid sin lovgivning på dette område. Jf. fodnote 80 til del 1 i den konsekvensvurdering af 31.5.2017, der ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og [forordning nr. 1072/2009] med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren (herefter »konsekvensvurderingen af Kommissionens 2017-forslag«) (SWD(2017) 194 final).

³⁷ – Jf. s. 228 i Ricardo-undersøgelsen af 2015 hvad angår situationen i Tyskland, Belgien og Polen.

³⁸ – Jf. s. 61 i AECOM-rapporten.

³⁹ – Jf. s. 18 i Rapporten om status for EU's marked for godskørsel.

51. Følgelig kan jeg ikke se, hvorledes Kongeriget Danmark skulle kunne foreholdes at vedtage nationale regler for gennemførelsen af artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

c) Kommissionens 2017-forslag om at ændre artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 er ikke afgørende for den foreliggende sag

52. Endelig skal det fremhæves, at denne konklusion ikke ændres af, at Kommissionen i 2017 foreslog at ændre definitionen af cabotagekørsel således, at det heri præciseres, at en kørsel kan have flere læssteder og flere lossesteder⁴⁰.

53. Ifølge artikel 2, stk. 2, i Kommissionens 2017-forslag skulle artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 således erstattes af den følgende tekst: »cabotagekørsel«: national transport for fremmed regning, der udføres i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat, og som omfatter transport fra afhentningen af varerne på et *eller flere* læssteder indtil leveringen på et *eller flere* leveringssteder som anført i fragtbrevet⁴¹.

54. Det forhold, at Kommissionen foreslår at ændre artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 således, at det vil blive præciseret, at en cabotagekørsel kan have flere læssteder og flere lossesteder, betyder ikke, at medlemsstaterne forud for eller uden denne ændring ikke kan tillade, at en cabotagekørsel består af flere læssteder og flere lossesteder. Det betyder heller ikke, at medlemsstaterne forud for eller uden denne ændring er forpligtede til at tillade, at en cabotagekørsel består af flere læssteder og flere lossesteder. Som jeg har redegjort for, forholder den nuværende artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 sig således simpelthen ikke til dette spørgsmål. I Kommissionens 2017-forslag vælges én fortolkning. Dette forslag ændrer intet ved det forhold, at den nuværende definition af en cabotagekørsel er affattet i meget generelle vendinger og derfor tillægger medlemsstaterne et skøn med henblik på at vælge den ene eller den anden fortolkning.

55. Jeg vil også fremhæve, at Kommissionen i 2017 ligeledes foreslog at afskaffe »tre på syv-reglen«. Hvor ikke-hjemmehørende transportvirksomheder nu har ret til at udføre tre cabotagekørsler inden for syv dage efter den sidste aflæsning for en international transport, ville de i henhold til Kommissionens 2017-forslag få ret til at udføre et ubegrænset antal cabotagekørsler inden for en

⁴⁰ – Kommissionens forslag af 31.5.2017 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009 og [forordning nr. 1072/2009] med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i sektoren (herefter »Kommissionens 2017-forslag«) (COM(2017) 281 final). Dette forslag har til dags dato ikke ført til en ændring af forordning nr. 1072/2009.

⁴¹ – Min fremhævelse.

kortere periode, nemlig fem dage efter den sidste aflæsning for en international transport⁴².

56. Såfremt artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 blev ændret som foreslået af Kommissionen, ville der ikke længere være noget behov for at optælle cabotagekørsler, eftersom der ikke længere ville være nogen begrænsning af det antal kørsler, som kunne udføres inden for referenceperioden. Derfor ville spørgsmålet om, hvorvidt en cabotagekørsel kan bestå af flere læssesteder og flere lossesteder, blive irrelevant, og den foreslåede ændring af artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 ville blive meningsløs.

57. Jeg skal under alle omstændigheder bemærke, at Kommissionens 2017-forslag på nuværende tidspunkt er genstand for drøftelser, og at flere medlemsstater har givet udtryk for deres uenighed⁴³. I skrivende stund er det alene *Kommissionens* holdning, at artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 bør ændres som angivet ovenfor.

58. Følgelig bør der ikke drages nogen konklusion af Kommissionens 2017-forslag om at ændre artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 således, at det præciseres, at en cabotagekørsel kan bestå af flere læssesteder og flere lossesteder.

⁴² – Ifølge artikel 2, stk. 5, litra a), i Kommissionens 2017-forslag skulle artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 erstattes af den følgende tekst: »Når de varer, der er blevet transporteret ved en indgående international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til en værtsmedlemsstat, er leveret, kan transportvirksomheder, som beskrevet i stk. 1, udføre *cabotagekørsel* i værtsmedlemsstaten med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri. Den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel skal finde sted *inden for [fem] dage* efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport« (min fremhævelse).

⁴³ – Tweede Kamer der Staten-Generaal (det nederlandske parlaments andetkammer) har tilkendegivet, at visse parlamentsgrupper »har væsentlige indvendinger imod [...] det på nuværende tidspunkt foreslåede ubegrænsede antal stop i løbet af cabotageperioden, som har til følge, at cabotagekørsel udvides snarere end begrænses«. Det har yderligere bemærket, at »fem på hinanden følgende dages cabotagekørsel skaber en »kæde af cabotagekørsler«, [i forhold til hvilken] en afkølingsperiode kunne være en løsning« (jf. s. 11 i Rådets dok. nr. 11446/17 af 20.7.2017, Udtalelse fra det nederlandske parlaments andetkammer om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet). På tilsvarende vis har Senato della Repubblica (det italienske senat) foreslået at reducere den periode, inden for hvilken ikke-hjemmehørende transportvirksomheder kan udføre cabotagekørsel uden begrænsninger, fra fem til maksimalt tre dage (jr. s. 10 i Rådets dok. nr. 12024/17 af 12.9.2017, Udtalelse fra det italienske senat om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet). Endvidere har Bundesrat (det østrigske forbundsråd) tilkendegivet, at »det på det kraftigste afviser en regel, der ikke begrænser antallet af udførte transporter, men blot fokuserer på en tidsmæssig begrænsning, eftersom dette vil gøre kvasikontinuerlig cabotagekørsel [...] mulig via blot en enkelt kørsel ud af og en ny kørsel med læs ind på det nationale marked« (jf. s. 6 i Rådets dok. nr. 12600/17 af 28.9.2017, Udtalelse fra det østrigske forbundsråd om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet). Alle disse dokumenter er tilgængelige på EUR-Lex-webstedet ved siden af Kommissionens 2017-forslag.

59. Jeg konkluderer, at artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 giver medlemsstaterne et skøn med henblik på at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, der tydeliggør begrebet cabotagekørsel.

3. *Bedømmelse af, om cabotagevejledningen er forholdsmæssig*

60. Imidlertid skal gennemførelsesforanstaltninger til artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som medlemsstaterne vedtager, være i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten, navnlig proportionalitetsprincippet⁴⁴.

61. Det følger af dette princip, 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 tilsigtede formål og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette⁴⁵.

62. Det er min opfattelse, at cabotagevejledningen overholder proportionalitetsprincippet.

63. For det første er den egnet til at opfylde det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009 med hensyn til cabotagekørsel.

64. Med hensyn til cabotagekørsel er formålet med forordning nr. 1072/2009 at oprette en »overgangsordning«⁴⁶. En »yderligere åbning af [...] cabotagekørsel« og forstærket liberalisering skal kun gennemføres, »hvis det er relevant« i lyset af »kontrollens effektivitet og udviklingen i beskæftigelsesforholdene i erhvervet, harmoniseringen af reglerne for bl.a. håndhævelse, infrastrukturafgifter samt social- og sikkerhedslovgivningen«⁴⁷. I denne forbindelse tillægger artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1072/2009 Kommissionen den opgave at vurdere, »om der

⁴⁴ – Dom af 14.10.2004, Kommissionen mod Nederlandene (C-113/02, EU:C:2004:616, præmis 19), af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 40), af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 51), og af 30.3.2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, præmis 29).

⁴⁵ – Dom af 21.12.2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863, præmis 52). Med hensyn til om proportionalitetstesten kan omfatte et tredje trin, som kræver, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (dom af 22.3.2017, Euro-Team, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 40), jf. G. Martinico og M. Simoncini, »An Italian Perspective on the Principe of Proportionality«, i S. Vogenauer og S. Weatherill (red.), *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*, Hart Publishing, 2017, s. 221-241. Ifølge Martinico og Simoncini »når [Domstolen] sjældent til testens tredje trin, og dette betyder, at »spørgsmålet løses ved at gennemgå trinene angående hensigtsmæssighed (egnethed) og nødvendighed« (s. 227).

⁴⁶ – Jf. femte betragtning til forordning nr. 1072/2009.

⁴⁷ – Jf. sjette betragtning til forordning nr. 1072/2009.

er sket så store fremskridt med harmoniseringen [på disse områder], at der kan tænkes en yderligere åbning af de nationale markeder for godskørsel, herunder cabotagekørsel«⁴⁸.

65. Med hensyn til cabotagekørsel er formålet med forordning nr. 1072/2009 med andre ord ikke at åbne hjemmemarkederne fuldkommen for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder. Dette er grunden til, at cabotagekørsel i medfør af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 kun er tilladt i tilslutning til en international transport og er begrænset til tre kørsler inden for syv dage efter aflæsningen som led i denne internationale transport. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen ved udarbejdelsen af forslaget til det, der skulle blive forordning nr. 1072/2009, overvejede *og forkastede* en mulighed, hvorefter det ville blive tilladt ikke-hjemmehørende transportvirksomheder at udføre et ubegrænset antal cabotagekørsler inden for en enmånedperiode⁴⁹. Dette er også grunden til, at 13. betragtning til og artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009 fremhæver den midlertidige karakter af cabotagekørsel, og 15. betragtning til denne forordning fremhæver, at cabotagekørsel ikke må være »permanent« eller »løbende«.

66. At tillade ikke-hjemmehørende transportvirksomheder at udføre tre cabotagekørsler med et ubegrænset antal læsesteder og et ubegrænset antal lossesteder kunne gøre den grænse på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, meningsløs. F.eks. ville en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed kunne læsse varer på sted A, aflæsse nogle varer på sted B, læsse andre varer på sted C, aflæsse nogle varer på sted D, læsse andre varer på sted E, for derefter at aflæsse alle varer på sted F og stadig kun have udført én cabotagekørsel. Den midlertidige karakter af cabotagekørsel ville følgelig kunne blive sikret gennem syvdagesbegrænsningen.

67. Jeg skal fremhæve, at den valgmulighed, hvorefter et ubegrænset antal cabotagekørsler ville blive tilladt inden for en vis tidsperiode (ganske vist en måned, ikke syv dage), som anført i punkt 65 ovenfor blev afvist af Kommission i dennes forslag til det, der skulle blive forordning nr. 1072/2009. En sådan

⁴⁸ – I 2014 skete der en sådan vurdering i form af Rapporten om status for EU's marked for godskørsel (jf. s. 1).

⁴⁹ – Jf. s. 19 i den konsekvensvurdering, der ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (omarbejdning), og som blev fremsat af Kommissionen den 6.7.2007 (SEC(2007) 635). Denne mulighed blev ikke valgt, fordi den »ville udgøre en væsentlig udvidelse af markedet for cabotagekørsel og komme meget tæt på fuld liberalisering af cabotagekørsel« og derved reducere transportomkostningerne, forøge mængden af cabotagekørsler og flytte arbejdspladser til medlemsstater med lavere arbejdskraftomkostninger. Denne mulighed kunne have »væsentlige konsekvenser« og krævede derfor »en dybere analyse«, som gik »ud over rammerne for [det] forenklingsarbejde«, som Kommissionen udførte (s. 32).

valgmulighed blev først for nylig foreslået (med en kortere periode på fem dage) i Kommissionens 2017-forslag⁵⁰.

68. Det forekommer mig derfor, at det at tillade cabotagekørsler med et ubegrænset antal læsesteder og et ubegrænset antal lossesteder er i modstrid med den midlertidige karakter af cabotagekørsel, der er fastsat i artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1072/2009, den begrænsning på tre kørsler, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, og formålet med forordning nr. 1072/2009 med hensyn til cabotagekørsel.

69. Omvendt er formålet med at udelukke ikke-hjemmehørende transportvirksomheder fra at udføre cabotagekørsler med flere læsesteder og flere lossesteder at sikre, at cabotagekørsel er midlertidig, og at opnå en begrænset liberalisering af markedet for cabotagekørsel.

70. Cabotagevejledningen er derfor egnet til at nå det formål, der forfølges med forordning nr. 1072/2009 med hensyn til cabotagekørsel.

71. For det andet går cabotagevejledningen ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde dette formål.

72. Dette skyldes, at cabotagevejledningen – som anført af Kongeriget Danmark – ikke udelukker kørsler bestående af flere læsesteder og ét lossested, eller kørsler bestående af ét læsested og flere lossesteder. Den udelukker kun kørsler bestående af flere læsesteder og flere lossesteder. Dette skyldes tillige, at cabotagevejledningen ifølge Kongeriget Danmark ikke begrænser antallet af afsendere eller fuldmagtsgivere.

73. Jeg konkluderer, at Kongeriget Danmark havde et skøn med henblik på at vedtage cabotagevejledningen, at denne vejledning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og at Kongeriget Danmark følgelig ikke ved at vedtage denne undlod at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 6, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

4. De omhandlede Spørgsmål & Svar, der er offentliggjort på Kommissionens websted, er ikke bindende for medlemsstaterne

74. Denne konklusion ændres ikke af, at Kommissionen vedtog de omhandlede Spørgsmål & Svar⁵¹, der blev offentliggjort på webstedet for dennes Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, og hvori det angives, at »en

⁵⁰ – Jf. punkt 55 ovenfor.

⁵¹ – Jf. fodnote 10 ovenfor. Adspurgt herom i retsmødet har Kommissionen angivet, at de omhandlede Spørgsmål & Svar blev offentliggjort på denne institutions websted nogle få dage efter mødet den 25.10.2010 i Vejtransportudvalget.

cabotagekørsel kan omfatte flere læssesteder, flere leveringssteder *eller endog flere læsse- og leveringssteder*, alt efter omstændighederne»⁵².

75. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at denne institutions fortolkning af begrebet cabotagekørsel, således som fastsat i disse Spørgsmål & Svar, er bindende for medlemsstaterne, fordi medlemsstaternes repræsentanter drøftede og blev enige om denne fortolkning på mødet den 25. oktober 2010 i Vejtransportudvalget, og fordi denne fortolkning blev offentliggjort på Kommissionens websted⁵³.

76. Dette argument kan efter min mening ikke godtages. Af de følgende grunde kan de omhandlede Spørgsmål & Svar ikke anses for bindende for medlemsstaterne.

77. For det første skal det bemærkes, at skønt de omhandlede Spørgsmål & Svar som anført af Kommissionen blev offentliggjort på webstedet for Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport, blev denne liste ikke offentliggjort i Tidende.

78. For det andet skal det fremhæves, at medlemsstaternes repræsentanter – i modsætning til det af Kommissionen anførte – ikke blev enige om den fortolkning af begrebet cabotagekørsel, der er fastsat i de omhandlede Spørgsmål & Svar.

79. Det skal i denne henseende fremhæves, at hverken artikel 2, stk. 6, eller artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 bemyndiger Kommissionen til at vedtage en retsakt, der tydeliggør begrebet cabotagekørsel eller »tre på syv-reglen«. Det gør heller ikke nogen anden bestemmelse i denne forordning.

80. Derimod foreskriver artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 1072/2009, at Kommissionen »tilpasser« gyldighedsperioden for den EU-licens, der udstedes til transportvirksomheder, til de tekniske fremskridt. På tilsvarende vis bestemmes det i artikel 4, stk. 4, andet afsnit, og artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 1072/2009, at Kommissionen »tilpasser« henholdsvis bilag I og II samt bilag III til denne forordning til den tekniske udvikling⁵⁴. Artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, artikel 4, stk. 4, andet afsnit, og artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 1072/2009 kræver alle, at Kommissionen, når den »tilpasser« de pågældende

⁵² – Min fremhævelse.

⁵³ – Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, at »Kommissionens tjenestegrene offentliggjorde deres fortolkning af [begrebet] cabotagekørsel, der skal følges af alle medlemsstater, for mere end seks år siden, efter drøftelser med medlemsstaterne. Det stod derfor klart, at Kommissionen ville anlægge traktatbrudssøgsmål mod enhver medlemsstat, der afveg fra denne definition«. Det fremgår videre af Kommissionens skriftlige indlæg, at »der var enighed [...] i [Vejtransportudvalget]« om fortolkningen af begrebet cabotagekørsel som fastsat i de omhandlede Spørgsmål & Svar.

⁵⁴ – Bilag I til forordning nr. 1072/2009 angår sikkerhedselementerne for EU-tilladelsen og førerattesten, mens bilag II til denne forordning indeholder en model for EU-tilladelsen, og bilag III til denne forordning fastsætter en model for førerattesten.

elementer til de tekniske fremskridt, følger den forskriftsprocedure med kontrol, der henvises til i denne forordnings artikel 15, stk. 2. I henhold til denne procedure, der er fastsat i artikel 5a, stk. 1-4, i Rådets afgørelse 1999/468/EF⁵⁵, som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF⁵⁶, kræves en afstemning i det relevante udvalg, i den foreliggende sag Vejtransportudvalget⁵⁷.

81. Eftersom ingen bestemmelse i forordning nr. 1072/2009 bemyndiger Kommissionen til at vedtage retsakter, der tydeliggør begrebet cabotagekørsel eller »tre på syv-reglen«, kræver ingen bestemmelse i denne forordning, at disse retsakter sættes til afstemning i Vejtransportudvalget. Det er hævet over enhver tvivl, at hverken forskriftsproceduren med kontrol eller nogen anden procedure, ifølge hvilken der kræves en afstemning i dette udvalg⁵⁸, finder anvendelse på vedtagelsen af de omhandlede Spørgsmål & Svar. Dette er anerkendt af Kommissionen selv i dennes skriftlige indlæg⁵⁹.

82. Ydermere bestemmer artikel 2, stk. 2, i forretningsordenen for Vejtransportudvalget⁶⁰, 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«.

⁵⁵ – Afgørelse af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23).

⁵⁶ – Afgørelse af 17.7.2006 om ændring af afgørelse 1999/468 (EUT 2006, L 200, s. 11). Jeg vil nævne, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16.2.2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13), ophævede og erstattede afgørelse 1999/468. Forordning nr. 182/2011 finder imidlertid ikke anvendelse, idet den blev vedtaget efter, at de omhandlede Spørgsmål & Svar blev offentliggjort på Kommissionens websted nogle få dage efter mødet den 25.10.2010 i Vejtransportudvalget. Det følger under alle omstændigheder af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 182/2011, at »[r]etsvirkningerne af artikel 5a i [afgørelse 1999/468] opretholdes med henblik på de gældende basisretsakter, der indeholder henvisninger til den«, såsom artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009.

⁵⁷ – Vejtransportudvalget blev nedsat ved artikel 18, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20.12.1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport (EFT 1985, L 370, s. 8). Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 1072/2009 præciserer, at dette udvalg skal bistå Kommissionen. Jf. ligeledes i denne forbindelse Kommissionens komitologiregister, der er tilgængeligt på den følgende adresse:
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list&page=20>

⁵⁸ – Såsom forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren, der er fastsat i henholdsvis artikel 4 og artikel 5 i afgørelse 1999/468, som ændret ved afgørelse 2006/512. Ingen bestemmelse i forordning nr. 1072/2009 henviser til nogen af disse procedurer.

⁵⁹ – Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, at »[d]er [ikke] var [nogen] formel afstemning om [fortolkningen af begrebet cabotagekørsel] (og ingen lovkrav til en sådan afstemning)« (min fremhævelse).

⁶⁰ – Disse procedureregler er tilgængelige i Kommissionens komitologiregister på den følgende adresse: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list&page=20>

83. Det fremgår af sagsakterne, at fortolkningen af begrebet cabotagekørsel var på dagsordenen for to møder i Vejtransportudvalget. Disse møder blev afholdt den 17. november 2009 og den 25. oktober 2010. På hvert af disse møder blev dette spørgsmål blot drøftet⁶¹. Det blev ikke sat til afstemning⁶². Det antyder, at dette spørgsmål – som anført af Kongeriget Danmark under den mundtlige forhandling – var et af de »andre spørgsmål«, der er angivet i artikel 2, stk. 2, i forretningsordenen for Vejtransportudvalget, og som forelægges dette udvalg »til orientering eller med henblik på almindelig drøftelse«.

84. Følgelig er den definition af begrebet cabotagekørsel, der er fastsat i de omhandlede Spørgsmål & Svar, og som et flertal af medlemsstaterne langt fra er blevet enige om, ikke mere end *Kommissionens* fortolkning af dette begreb.

85. Det skal endvidere bemærkes, at dersom forskriftsproceduren med kontrol havde fundet anvendelse, ville en afstemning i Vejtransportudvalget til fordel for Kommissionens fortolkning af begrebet cabotagekørsel ikke i sig selv have gjort denne fortolkning bindende for medlemsstaterne. Dette skyldes, at andre skridt i medfør af artikel 5a, stk. 3, i afgørelse 1999/468, som ændret ved afgørelse 2006/512, skal tages i dette øjemed⁶³.

86. For det tredje skal det fremhæves, at Kommission i konsekvensvurderingen af sit 2017-forslag selv anerkendte, at de omhandlede Spørgsmål & Svar »ikke har nogen retligt bindende karakter«⁶⁴. Dette blev under den mundtlige forhandling gentaget af Kommissionens repræsentant⁶⁵.

⁶¹ – Det er således angivet i referatet af mødet den 17.11.2009 i Vejtransportudvalget, at dette udvalg »drøftede« forskellige spørgsmål vedrørende artikel 8 i forordning nr. 1072/2009, som trådte i kraft den 14.5.2010, såsom »tre på syv-reglen«. Det er på tilsvarende vis anført i referatet af mødet den 25.10.2010 i Vejtransportudvalget, at dette udvalg »drøftede« spørgsmål, der var opstået efter, at artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 var trådt i kraft, navnlig spørgsmålet om det antal læsse- og lossesteder, som en cabotagekørsel kan bestå af.

⁶² – Jeg vil også anføre, at Vejtransportudvalget, såfremt det havde stemt på mødet den 17.11.2009, ville være blevet enig om en anderledes fortolkning af begrebet cabotagekørsel end den, der er fastsat i de omhandlede Spørgsmål & Svar. En første version af disse Spørgsmål & Svar er således vedlagt referatet af dette møde, hvori det angives, at »[en cabotagekørsel] kan omfatte flere læssesteder *eller* flere leveringer, alt efter omstændighederne« (min fremhævelse). Det var med andre ord først efter, at artikel 8 i forordning nr. 1072/2009 var trådt i kraft den 14.5.2010, at Kommissionen tog det standpunkt, der er tilkendegivet i referatet af mødet den 25.10.2010 i Vejtransportudvalget samt i de omhandlede Spørgsmål & Svar, hvorefter »en cabotagekørsel kan omfatte flere læssesteder, flere leveringssteder *eller endog flere læsse- og leveringssteder*, alt efter omstændighederne« (min fremhævelse).

⁶³ – Kommissionen ville have været forpligtet til at forelægge udkastet til Spørgsmål & Svar for Parlamentet og Rådet, som hver især kunne have modsat sig vedtagelsen af dette udkast. Kun i tilfælde af, at hverken Parlamentet eller Rådet ved udløbet af en tremånedersperiode havde modsat sig udkastet til Spørgsmål & Svar, ville dette være blevet vedtaget af Kommissionen.

⁶⁴ – Jf. s. 25 i konsekvensvurderingen af Kommissionens 2017-forslag.

⁶⁵ – Kommissionens repræsentant har under den mundtlige forhandling anført, at denne institution, eftersom de omhandlede Spørgsmål & Svar blev offentliggjort på dens websted efter

87. Følgelig kan de omhandlede Spørgsmål & Svar efter min opfattelse ikke anses for bindende for medlemsstaterne.

88. Det følger heraf, at Kommissionen ikke har godtgjort, at Kongeriget Danmark har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 6, og artikel 8 i forordning nr. 1072/2009.

V. Forslag til afgørelse

89. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen

- 1) frifinder Kongeriget Danmark
- 2) pålægger Europa-Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

forhandling med medlemsstaterne, forventede, at alle medlemsstaterne ville følge den fortolkning af begrebet cabotagekørsel, der var fastsat i disse Spørgsmål & Svar. Denne repræsentant har yderligere anført, at Kommissionen, *skønt denne fortolkning »ikke var retligt bindende«*, havde forpligtet sig til at påse, at denne fortolkning blev anvendt, og følgelig at anlægge traktatbrudssøgsmål mod enhver medlemsstat, der anvendte en anderledes fortolkning af begrebet cabotagekørsel.