



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremsat den 6. marts 2025¹

Sag C-482/23

**Europa-Kommissionen
mod**

Kongeriget Danmark

»Traktatbrud – forordning (EF) nr. 1073/2009 – adgang til det internationale marked for buskørsel – artikel 2, nr. 7) – begrebet »cabotagekørsel« – artikel 15, litra b) – cabotagekørsel i forbindelse med lejlighedsvis kørsel – nationale gennemførelsesforanstaltninger – transport, der skal foretages i en periode på syv på hinanden følgende dage i samme kalendermåned – skøn – proportionalitet«

Indledning

1. Europa-Kommissionen har med traktatbrudssøgsmålet nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de EU-retlige bestemmelser om den frie udveksling af vejtransporttjenester, som er fastsat i artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009², der tillader cabotagekørsel ved »lejlighedsvis kørsel«, idet denne medlemsstat har indført en administrativ praksis, som med henblik på at præcisere begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode«, der fremgår af denne forordnings artikel 2, nr. 7), begrænser cabotagekørsel med bus på det danske område til en periode på syv på hinanden følgende dage i samme kalendermåned (herefter »den omtvistede administrative praksis«).

2. Denne sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har mulighed for at vedtage gennemførelsesforanstaltninger for så vidt angår begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« i overensstemmelse med den definition, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 2, nr. 7), og i bekræftende fald, om den omtvistede administrative praksis er forholdsmæssig.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/2009 af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til det internationale marked for buskørsel og om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006 (EUT 2009, L 300, s. 88).

Retsforskrifter

EU-retten

3. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 1073/2009, der har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på international personbefordring med bus på Fællesskabets område, som udføres for andres eller for egen regning af transportvirksomheder, der er etableret i en medlemsstat i overensstemmelse med denne stats lovgivning, med køretøjer, der er indregistreret i samme medlemsstat, og som ved deres indretning og udstyr er egnede og bestemt til at befordre mere end ni personer, føreren indbefattet, samt på tomkørsel i forbindelse med disse former for befordring.

Den omstændighed, at kørslen afbrydes af en strækning, der tilbagelægges med et andet transportmiddel, eller at der skiftes køretøj, berører ikke anvendelsen af denne forordning.«

4. Denne forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter i nr. 4) og 7):

»4) »lejlighedsvis kørsel«: kørsel, der ikke er omfattet af definitionen af rutekørsel, herunder speciel rutekørsel, og hvis vigtigste kendetegn er, at det er grupper af passagerer, der er dannet på initiativ af kunden eller af transportvirksomheden selv, der befordres

[...]

7) »cabotagekørsel«: enten

- national personbefordring med bus for fremmed regning, som en transportvirksomhed udfører i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat, eller
- medtagning og afsætning af passagerer i samme medlemsstat under international rutekørsel i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning, forudsat at det ikke er hovedformålet med kørslen[.]«

5. Nævnte forordnings kapitel V vedrørende cabotagekørsel indeholder bl.a. artikel 14 og 15. Forordningens artikel 14 med overskriften »Generelt princip« har følgende ordlyd:

»Enhver transportvirksomhed med en fællesskabstilladelse, der udfører personbefordring ad vej for fremmed regning, har adgang til på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, og uden forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etableringssted at udføre de former for cabotagekørsel, der er anført i artikel 15.«

6. Samme forordnings artikel 15 med overskriften »Tilladt cabotagekørsel« foreskriver:

»Cabotagekørsel er tilladt ved følgende former for kørsel:

- a) speciel rutekørsel, forudsat at der er indgået en aftale herom mellem arrangøren og transportvirksomheden
- b) lejlighedsvis kørsel

- c) rutekørsel, der udføres af en transportvirksomhed, der ikke er hjemmehørende i værtsmedlemsstaten, under international rutekørsel i overensstemmelse med denne forordning, med undtagelse af befordring til opfyldelse af transportbehovene i en bykerne eller et byområde og af transportbehovene mellem en bykerne eller et byområde og de dertil hørende forstæder. Cabotagekørsel må kun udføres i forbindelse med denne internationale transport.«

Dansk ret

7. Som det fremgår af Transportministeriets pressemeddelelse af 11. oktober 2019 med overskriften »Danmark strammer fortolkningen af EU's regler om cabotage for busser«, gennemførte de danske myndigheder den omtvistede administrative praksis fra den 1. november 2019, hvorefter udtrykket »i en begrænset periode« i artikel 2, nr. 7), i fortolkning nr. 1073/2009³ er blevet fortolket således, at det betyder »syv sammenhængende dage pr. måned«.

Sagens baggrund og den administrative procedure

8. Eftersom Kommissionen fandt, at den omtvistede administrative praksis, som var gennemført fra den 1. november 2019, udgør en begrænsning for den frie udveksling af transporttjenester, indledte den en traktatbrudsprocedure mod Kongeriget Danmark.

9. Efter et møde og udveksling af skrivelser i 2020 mellem Kommissionen og den danske regering tilstillede Kommissionen den 9. juni 2021 sidstnævnte en åbningskrivelse og den 19. maj 2022 en begrundet udtalelse, som den danske regering besvarede ved skrivelser af 2. august 2021 og 1. juli 2022.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

10. Ved stævning af 4. marts 2022 har Kommissionen, idet den ikke var overbevist af de af den danske regering fremførte argumenter under hvert trin af traktatbrudsproceduren, anlagt nærværende traktatbrudssøgsmål.

11. Kongeriget Danmark, Kongeriget Norge og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Disse parter samt Republikken Island og EFTA-Tilsynsmyndigheden har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 5. december 2024.

12. Kommissionen har, støttet af EFTA-Tilsynsmyndigheden, nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, litra b), i forordning nr. 1073/2009, idet Kongeriget Danmark ikke tillader cabotagekørsel med bus i forbindelse med lejlighedsvis kørsel, medmindre denne kørsel sker inden for en periode på syv på hinanden følgende dage i en kalendermåned.

³ – For klarheds skyld skal jeg påpege, at der i den danske udgave af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1073/2009 anvendes udtrykket »i en begrænset periode«, som adskiller sig fra ordet »midlertidigt«, der i det væsentlige anvendes i alle andre sprogversioner af denne bestemmelse samt i alle sprogversioner (også i den danske version) af denne forordnings artikel 1, stk. 4, som præciserer, at nævnte forordning »finder anvendelse på national personbefordring med bus for fremmed regning, som midlertidigt udføres af en transportvirksomhed, der ikke er hjemmehørende i den pågældende medlemsstat, jf. kapitel V« (mine fremhævelser). Eksempelvis anvendes i den franske version af disse to bestemmelser udtrykket »à titre temporaire«, i den græske »σε προσωρινή βάση«, i den engelske »on a temporary basis«, i den italienske »a titolo temporaneo«, og i den tyske version anvendes »zeitweilig«.

– Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

13. Kongeriget Danmark har, støttet af Republikken Island og Kongeriget Norge, nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Bedømmelse

14. Kommissionen har med traktatbrudssøgsmålet foreholdt Kongeriget Danmark, at denne medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009, idet medlemsstaten har indført den omtvistede administrative praksis, som med henblik på at præcisere begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode«, der fremgår af denne forordnings artikel 2, nr. 7), begrænser cabotagekørsel med bus på det danske område til en periode på syv på hinanden følgende dage i samme kalendermåned.

15. Jeg vil for at behandle dette spørgsmål i første række foretage nogle præciseringer af begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« som omhandlet i nævnte forordning, inden jeg i anden række undersøger, om medlemsstaterne har en skønsmargen, der giver dem mulighed for i medfør af denne forordning at vedtage gennemførelsesforanstaltninger for at præcisere dette begreb, og i tredje og sidste række kontrollerer jeg, om den omtvistede administrative praksis er forholdsmæssig.

Begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« som omhandlet i forordning nr. 1073/2009

16. Jeg skal indledningsvis erindre om, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet ikke er omfattet af artikel 56 TEUF, der vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser generelt, men af den særlige bestemmelse i artikel 58, stk. 1, TEUF, ifølge hvilken »[d]en frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«. Anvendelsen af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser skal ifølge EUF-traktaten dermed ske ved gennemførelsen af den fælles transportpolitik⁴.

17. Med hjemmel i artikel 71, stk. 1, litra a), TEF [nu artikel 91, stk. 1, litra a), TEUF], der gav Rådet for Den Europæiske Union beføjelse til at fastsætte fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstats områder efter fremgangsmåden i denne bestemmelse, vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 684/92⁵, som oprindeligt blev ændret ved forordning (EF) nr. 12/98⁶ og dernæst ved forordning nr. 1073/2009, der er genstand for denne sag.

⁴ – Jf. bl.a. dom af 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 29 og 30).

⁵ – Rådets forordning af 16.3.1992 om fælles regler for international personbefordring med bus (EFT 1992, L 74, s. 1).

⁶ – Rådets forordning af 11.12.1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad vej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT 1998, L 4, s. 10).

18. Det bestemmes i det væsentlige i sidstnævnte forordnings artikel 14, at enhver transportvirksomhed med en fællesskabstilladelse, der udfører personbefordring ad vej for fremmed regning, har adgang til at udføre cabotagekørsel, herunder cabotagekørsel for »lejlighedsvis kørsel«, der er tilladt i nævnte forordnings artikel 15, litra b).

19. I samme forordnings artikel 2, nr. 7), defineres »cabotagekørsel« således, at denne bl.a. omfatter national personbefordring med bus for fremmed regning, som en transportvirksomhed udfører »i en begrænset periode« i en værtsmedlemsstat. Udtrykket i den danske version af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1073/2009 (»i en begrænset periode«) adskiller sig fra det, der i det væsentlige anvendes i alle andre sprogversioner af denne bestemmelse (»midlertidigt«)⁷. Når dette er sagt, er jeg enig med Kommissionen i, at udtrykket »i en begrænset periode«, henset til alle sprogversionerne af nævnte bestemmelse og med henblik på at sikre en ensartet anvendelse heraf, skal fortolkes således, at det svarer til udtrykket »midlertidigt«⁸.

20. Jeg skal med hensyn til fortolkningen af begrebet »midlertidigt« erindre om, at en aktivitets midlertidige karakter som omhandlet i artikel 57 TEUF, som det fremgår af Domstolens praksis vedrørende levering af tjenesteydelser, principielt ikke alene skal vurderes på baggrund af denne ydelses varighed, men også på grundlag af dens hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet⁹, og at ingen bestemmelse i EUF-traktaten gør det muligt teoretisk at fastslå en bestemt varighed eller hyppighed, hvorefter udførelsen af en ydelse eller en bestemt slags ydelse i en anden medlemsstat ikke længere kan betragtes som en tjenesteydelse i traktatens forstand¹⁰.

21. Når dette er præciseret, skal der foretages en undersøgelse af medlemsstaternes skønsmargen med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af begrebet cabotagekørsel, som foretages »i en begrænset periode«.

Spørgsmålet, om der foreligger en skønsmargen, der tillader medlemsstaterne at træffe gennemførelsesforanstaltninger vedrørende begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« som omhandlet i forordning nr. 1073/2009

22. Det følger af Domstolens faste praksis, at artikel 288 TEUF og forordningernes karakter og funktion i det EU-retlige retskildesystem indebærer, at disse forordningers bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Visse af disse bestemmelser kan imidlertid – for at kunne blive gennemført – kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne¹¹.

⁷ – Jf. fodnote 3 i dette forslag til afgørelse.

⁸ – Domstolen har præciseret, at nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning af en EU-retsakt udelukker, at denne retsakt betragtes isoleret i en af sine sprogversioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse med såvel lovgiverens virkelige vilje som det af lovgiveren forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.5.2014, Timmel, C-359/12, EU:C:2014:325, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

⁹ – Jf. i denne retning dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 27).

¹⁰ – Jf. i denne retning dom af 11.12.2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, præmis 31). Efter min opfattelse er denne dom vedrørende leveringen af tjenesteydelser generelt principielt relevant med henblik på fortolkningen af udtrykket »midlertidigt« i den sektorspecifikke lovgivning om international transport i EU, uden at det påvirker behovet for at tage hensyn til denne lovgivnings særlige kendetegn.

¹¹ – Jf. bl.a. dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark (C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis), og af 30.5.2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

23. Selv om medlemsstaterne i almindelighed ikke kan fratages beføjelsen til at vedtage proceduremæssige bestemmelser for anvendelsen af de direkte anvendelige EU-retlige bestemmelser, forholder det sig i denne henseende ikke desto mindre således, at EU-retten forbyder dem at fastsætte supplerende betingelser for anvendelsen af en bestemmelse i en forordning eller vedtage supplerende foranstaltninger, der påvirker en forordnings materielle indhold. I denne forbindelse er medlemsstaternes institutionelle autonomi og proceduremæssige autonomi i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde begrænset af behovet for at sikre EU-rettens effektive virkning og bl.a. den ensartede anvendelse heraf i medlemsstaterne¹².

24. I det omfang gennemførelsen af visse bestemmelser i en forordning kræver det, kan medlemsstaterne dermed vedtage gennemførelsesforanstaltninger hertil, 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 denne forordnings bestemmelser¹³.

25. Navnlig skal fortolkningen af ubestemte begreber i EU-retsakter foretages i sammenhæng med en given bestemmelses rolle og formål¹⁴. Det er således under henvisning til de relevante bestemmelser i forordning nr. 1073/2009, fortolket i lyset af denne forordnings 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 medlemsstaterne er tillagt¹⁵.

26. I de følgende punkter undersøger jeg de relevante bestemmelser i denne forordning, idet jeg i henhold til Domstolens faste praksis vil tage hensyn til såvel disse bestemmelsers ordlyd som den sammenhæng, hvori de indgår, samt de mål, der forfølges med den lovgivning, som de er en del af, og i den foreliggende sag tilblivelseshistorien for denne lovgivning¹⁶.

27. Hvad i første række angår *ordlyden* af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1073/2009, dvs. i det foreliggende tilfælde forordningens artikel 2, nr. 7), og artikel 14 og 15, tillader ingen af disse bestemmelser udtrykkeligt medlemsstaterne at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til fortolkningen af begrebet »cabotagekørsel«, men forbyder i øvrigt heller ikke disse medlemsstater at vedtage sådanne foranstaltninger.

28. Som det er anført i dette forslag til afgørelses punkt 19, definerer denne forordnings artikel 2, nr. 7), begrebet »cabotagekørsel« således, at det bl.a. omfatter »national personbefordring med bus for fremmed regning, som en transportvirksomhed udfører *i en begrænset periode* i en værtsmedlemsstat«¹⁷. Det skal derfor efterprøves, om begrebet »cabotagekørsel« som defineret i

¹² – Domstolen har bl.a. præciseret, at den umiddelbare anvendelighed af forordninger, medmindre andet er bestemt, udelukker, at medlemsstaterne fastsætter interne bestemmelser med indvirkning på selve forordningens anvendelsesområde. Medlemsstaterne kan derfor ikke, medmindre andet er bestemt, begrænse anvendelsesområdet for en forordning og herved begrænse rækkevidden af de forpligtelser, der er fastsat heri (jf. dom af 21.3.2024, Remia Com Impex, C-10/23, EU:C:2024:259, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

¹³ – Jf. dom af 30.5.2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Selv om der foreligger en udtrykkelig beføjelse, eller medlemsstaterne er blevet indrømmet en fravigelsesbeføjelse, skal udøvelsen af denne beføjelse tage hensyn til formålet med den lovgivning, hvorved denne er tildelt, samt de generelle principper i EU-retten (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.9.1979, Eridania-Zuccherifici nazionali og Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, præmis 32).

¹⁴ – Jf. i denne retning M. Szpunar, »L'interprétation des standards juridiques (*Generalklauseln*) et d'autres notions indéterminées contenus dans les actes du droit de l'Union«, *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, s. 940-952.

¹⁵ – Jf. i denne retning dom af 30.5.2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Jf. dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – Mine fremhævelser.

nævnte forordning mangler præcision, navnlig hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang en sådan transport udføres »i en begrænset periode«, således at vedtagelsen af nationale gennemførelsesforanstaltninger til præcisering af rækkevidden af dette begreb fremstår som nødvendig eller begrundet.

29. Selv om det i denne henseende fremgår af ordene »i en begrænset periode«, at cabotagekørsel ikke kan foretages permanent, indeholder denne bestemmelse ingen anden indikation for bl.a. at gengive de kriterier, som er fastlagt i Domstolens praksis, der er nævnt i dette forslag til afgørelses punkt 20, hvad angår ydelsens varighed, hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet, for at cabotagekørslen overholder de grænser, der er tilladt ved denne forordning.

30. Idet EU-lovgivningen kan anvende ubestemte eller åbne begreber, som kræver anvendelse fra tilfælde til tilfælde¹⁸, har Domstolen allerede fastslået, at det forhold, at en bestemmelse er affattet med en generel eller upræcis ordlyd, udgør en indikation af, at der er behov for at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger¹⁹. Jeg er derfor af den opfattelse, at den generiske karakter af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1073/2009 principielt kan tillade, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger, for så vidt som disse foranstaltninger er begrundet i lyset af sammenhængen for eller formålene med denne forordning.

31. I anden række skal det med hensyn til *den sammenhæng*, hvori forordning nr. 1073/2009 indgår, samt forordningens *tilblivelseshistorie* påpeges, at denne forordning om international *personbefordring* med bus blev vedtaget som led i samme lovgivningsmæssige »pakke« som forordning (EF) nr. 1072/2009²⁰, der indeholder en særligt præcis definition af begrebet »cabotagekørsel« hvad angår international *godskørsel*. Sidstnævnte forordnings artikel 8, stk. 2, første afsnit, giver nemlig transportvirksomheder adgang til for fremmed regning at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj 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, forudsat at den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, finder sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport²¹.

32. Det følger efter min opfattelse heraf, at for så vidt som forordning nr. 1072/2009 fastsætter en præcis definition af »cabotagekørsel med gods«, mens forordning nr. 1073/2009 for sin del ikke indeholder en tilsvarende eller lignende bestemmelse hvad angår cabotagekørsel med personer, er det rimeligt at antage, at EU-lovgiver bevidst har vedtaget andre regler på dette område²².

¹⁸ – I artikel 57 TEUF henvises f.eks. til, at en virksomhed »midlertidigt« udøves i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteyderen er etableret.

¹⁹ – Jf. bl.a. dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark (C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 39).

²⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72).

²¹ – Den tidligere gældende forordning, Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT 1993, L 279, s. 1), pålagde ikke sådanne begrænsninger. Begrænsningerne blev nemlig indført med forordning nr. 1072/2009 som følge af vanskelighederne i forbindelse med at kontrollere cabotagekørsels »midlertidige« karakter (jf. 15. betragtning til denne forordning) og med konstateringen om, at arbejdet med harmoniseringen af transportmarkedet fortsat var uafsluttet (jf. 4.-6. betragtning til nævnte forordning).

²² – I overensstemmelse med grundsætningen *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

33. Denne konstatering er, selv om den kan vidne om, at EU-lovgiver følte et behov for at definere begrebet »cabotagekørsel med gods« mere præcist end begrebet »cabotagekørsel med personer«, bl.a. i lyset af erfaringerne fra anvendelsen af den tidligere forordning²³, imidlertid ikke i sig tilstrækkelig til at udelukke medlemsstaternes mulighed for at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, for så vidt som disse viser sig nødvendige eller begrundede.

34. Det ville være forenklet af eksistensen af en meget detaljeret EU-retlig bestemmelse om definitionen af begrebet »cabotagekørsel med gods« at udlede, at denne definition ligeledes er nødvendig og begrundet i national ret med hensyn til cabotagekørsel med personer. Det skal nemlig påpeges, at selv om artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009 indeholder en mere præcis (og restriktiv) definition af begrebet »cabotagekørsel« end den i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1073/2009 fastsatte, var vedtagelsen af en sådan bestemmelse i fuld overensstemmelse med den bemyndigelse, som Rådet var blevet tildelt i medfør af artikel 71, stk. 1, litra a), EF [nu artikel 91, stk. 1, litra a), TEUF], og indførte desuden en harmoniseret ramme, der fandt anvendelse i EU, hvorimod vedtagelsen af en national lovgivning eller en national administrativ praksis, som detaljeret præciserer anvendelsen af dette begreb i en og samme medlemsstat, uundgåeligt medfører en risiko for, at der anvendes uensartede nationale bestemmelser i EU²⁴.

35. Det forhold, at denne risiko foreligger, kan imidlertid ikke i sig selv være til hinder for medlemsstaternes mulighed for at vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger, idet enhver national anvendelse af en forordningsbestemmelse pr. definition indebærer en sådan risiko²⁵.

36. I tredje og sidste række adskiller parternes standpunkt sig for så vidt angår de *formål*, der forfølges med forordning nr. 1073/2009 med hensyn til cabotagekørsel. Ifølge Kommissionen tilsigter denne forordning nemlig at liberalisere – og dermed *tillade* – udførelsen af visse former for personbefordring ad vej og fastlægge de betingelser, hvorunder ikke-hjemmehørende transportvirksomheder har tilladelse til midlertidigt at udføre national personbefordring i en medlemsstat inden for rammerne af Unionens fælles transportpolitik. Nævnte forordning tillægger således disse transportvirksomheder en ret, hvis eneste grænse er etablering i den medlemsstat, der er bestemmelsessted for tjenesteydelsen, som det følger af Domstolens praksis vedrørende den klassiske sondring mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden²⁶. På denne baggrund vil enhver restriktiv præcisering begrænse transportvirksomhedernes ret til at udføre cabotagekørsel og dermed være i strid med formålet om i videst muligt omfang at tillade udøvelsen af friheden til at levere den pågældende tjenesteydelse. Den danske regering har for sin del gjort gældende, at denne forordning *begrænser* transportvirksomhedernes ret til at udføre cabotagekørsel, således at medlemsstaterne er forpligtede til at sanktionere cabotagekørsel, der foregår længere end »i en begrænset periode«.

²³ – I sin fortolkningsmeddelelse om, hvad der forstås ved »af midlertidig karakter« i forbindelse med cabotagekørsel inden for godstransportsektoren (EUT 2005, C 21, s. 2), anførte Kommissionen for at begrunde denne manglende overensstemmelse mellem disse to forordninger, at forordning nr. 3118/93 (forgænger for forordning nr. 1072/2009), i modsætning til Rådets forordning nr. 12/98, forgænger for forordning nr. 1073/2009) havde givet anledning til problemer med fortolkningen og anvendelsen heraf. På samme måde blev det ved høringen vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (COM(2007) 265 endelig) ifølge Kommissionen fremhævet, at godstransport og personbefordring ad vej udgjorde to forskellige former for transport, og at de ikke havde tilstrækkeligt mange fælles punkter til at kunne indføres i samme lovgivningsmæssige retsakt.

²⁴ – Denne konstatering omfatter desuden markedet for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som det fremgår af de forskellige begreber for »cabotagekørsel med personer«, der anvendes i Island og Norge, hvilke begreber disse landes regeringer har omtalt i retsmødet.

²⁵ – Alene en foranstaltning, som EU-lovgiver har vedtaget, kan nemlig undgå risikoen for, at denne bestemmelse anvendes forskelligt.

²⁶ – Jf. bl.a. dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

37. Jeg er i denne henseende enig med det af Kommissionen udtrykte standpunkt om, at forordning nr. 1073/2009, om end i begrænset omfang, begunstiger den frie udveksling af cabotagetjenester. For så vidt som denne forordning ikke præcist fastsætter den periode, hvorunder cabotagekørsel kan udføres, skal medlemsstaterne imidlertid indrømme en vis skønsmargen i denne henseende²⁷. Som den danske regering har gjort gældende, skal medlemsstaterne nemlig kunne sikre de nationale myndigheders effektive håndhævelse af EU-retten, hvilket gælder så meget desto mere i en situation som den i det foreliggende tilfælde omhandlede, hvor færdselsreglerne, herunder for cabotagekørsel, er genstand for politiets aktive tilsyn og dets sanktionsbeføjelse²⁸.

38. I denne henseende kræver retssikkerhedsprincippet, dels at retsreglerne skal være klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder – og så meget desto mere, når de har karakter af straf²⁹ – og at EU-lovgivningen gør det muligt for de berørte ikke at være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter³⁰. I det foreliggende tilfælde skal det påpeges, at den omtvistede administrative praksis fastsætter kriterier, som øger forudsigeligheden af kravene i forordning nr. 1073/2009, og som derfor bidrager til både de berørte erhvervsdrivendes overholdelse heraf og til effektiviteten og objektiviteten af de kompetente myndigheders tilsyn³¹.

39. Sammenfattende er det min opfattelse, at Kongeriget Danmark ikke kan foreholdes, at denne medlemsstat med den omtvistede administrative praksis har vedtaget nationale gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1073/2009 vedrørende begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« fastsat i denne forordnings artikel 2, nr. 7).

40. Det skal følgelig efterprøves, om disse nationale gennemførelsesforanstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i lyset af Domstolens praksis, der er omtalt i dette forslag til afgørelses punkt 24.

Den forholdsmæssige karakter af den omtvistede administrative praksis

41. Det følger af Domstolens faste praksis, at medlemsstaterne ved vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger til en forordning er forpligtede til at overholde proportionalitetsprincippet, der skal iagttages af deres lovgivnings- og tilsynsmyndigheder, når

²⁷ – Hvad angår forordning nr. 1072/2009 har Domstolen fastslået, at denne forordning, henset til formålet med at sikre et sammenhængende regelsæt for international vejgodstransport i hele EU (formålet fastlagt i 26. betragtning til nævnte forordning på samme måde som det i 21. betragtning til forordning nr. 1073/2009 fastlagte), ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager visse gennemførelsesforanstaltninger til samme forordning (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 40).

²⁸ – Som det fremgår af 19. betragtning til og artikel 27 i forordning nr. 1073/2009, påhviler det medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen af denne forordning, navnlig hvad angår sanktioner.

²⁹ – Jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Staatssecretaris van Financiën (Rente af et koncernternt lån) (C-585/22, EU:C:2024:822, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

³⁰ – Jf. i denne retning dom af 25.11.2021, Aurubis (C-271/20, EU:C:2021:959, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Jf. for så vidt angår retslæren bl.a. E. Paunio, »Legal certainty – form and substance«, *Legal Certainty in Multilingual EU Law: Language, Discourse, and Reasoning at the European Court of Justice*, London, 2016, s. 51-99. Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal i øvrigt både overholdes af EU-institutionerne og af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af beføjelser til anvendelsen af EU-retsakterne (jf. analogt hvad angår anvendelsen af direktiverne generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse UP CAFFE, C-171/23, EU:C:2024:417, punkt 66 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Selv om den ensartede anvendelse af denne forordning i alle medlemsstaterne påvirkes ved vedtagelsen af nationale gennemførelsesforanstaltninger, indebærer det meget generiske begreb cabotagekørsel »i en begrænset periode«, som er fastsat i nævnte forordnings artikel 2, nr. 7), uden at dette begreb ledsages af nogen forklarende bestemmelse, endvidere også i sig selv en sådan risiko både medlemsstaterne imellem og i samme medlemsstat.

disse anvender EU-retten, og ifølge hvilket princip 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 dette³².

42. For det første skal overensstemmelsen af den omtvistede administrative praksis således vurderes i lyset af de mål, der forfølges med forordning nr. 1073/2009.

43. Denne forordning tilsigter i det væsentlige at fastlægge et sammenhængende regelsæt for international personbefordring med bus i hele EU ved bl.a. at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for personbefordring og fastsætte de betingelser, hvorunder ikke-hjemmehørende transportvirksomheder må foretage cabotagekørsel³³. Nævnte forordning gør det dermed muligt at levere cabotagetjenester, samtidig med at disse tjenesters midlertidige karakter fremhæves.

44. Det formål, som de danske myndigheder forfølger med den omtvistede administrative praksis, er at begrænse cabotagekørsel eller i hvert fald begrænse misbruget heraf ved at hindre, at denne aktivitet går ud over rammerne for en midlertidig aktivitet og bliver en permanent eller løbende aktivitet³⁴, således at betingelserne for at udføre cabotagekørsel gøres juridisk klare, forudsigelige og lette at håndhæve. Som den danske regering har bekræftet i retsmødet, har de danske myndigheder ved fastlæggelsen af den omtvistede administrative praksis ladet sig inspirere af definitionen fastlagt for cabotagekørsel med gods i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009³⁵.

45. Det er i denne henseende principielt min opfattelse, at den omtvistede administrative praksis er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 1073/2009, for så vidt som denne praksis, idet den fastlægger en tidsmæssig grænse for cabotagekørsel med bus på dansk område i løbet af en kalendermåned, er egnet til at sikre kravet om, at denne tjenesteydelse kun udføres »i en begrænset periode«, samt sikre forudsigeligheden og overholdelsen af dette krav.

46. For det andet skal det derudover undersøges, om den omtvistede administrative praksis går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Svaret på dette spørgsmål er efter min opfattelse ikke umiddelbart indlysende.

47. Det er i denne henseende korrekt, at denne praksis indfører en meget betydelig begrænsning af udøvelsen af den pågældende virksomhed i det foreliggende tilfælde, og at mindre restriktive midler kunne have gjort det muligt at nå det fastlagte formål³⁶. Hvis varigheden af cabotagekørsel begrænses til to uger i løbet af samme måned, eller antallet af tilladt cabotagekørsel i løbet af en uge begrænses, kunne dette f.eks. ligeledes hindre, at denne aktivitet bliver permanent eller

³² – Jf. dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark (C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis), og af 30.5.2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, præmis 43).

³³ – Jf. bl.a. 2.-4., 10. og 21. betragtning til forordning nr. 1073/2009.

³⁴ – Som Kommissionen har anført, fremgår det af Transportministeriets pressemeddelelse af 11.10.2019 (jf. dette forslag til afgørelse punkt 7), at målet med den omtvistede administrative praksis er at bekæmpe social dumping, idet den danske regering under den administrative procedure har præciseret, at denne praksis tilsigtede at afklare reglerne for cabotagekørsel med bus, således at disse kan anvendes effektivt.

³⁵ – I retsmødet har den danske regering oplyst, at denne bestemmelse, før den omtvistede administrative praksis blev indført, blev anvendt uden en referenceperiode og blev anset for overholdt, når transporten ikke havde varet længere end nogle måneder, hvilket gjorde det muligt for transportvirksomhederne atter at påbegynde en transportcyklus i kort afstand efter den første, hvilket vanskeliggjorde politiets kontrolopgaver.

³⁶ – Det forholder sig så meget desto mere således, eftersom det formål, som den danske regering har omtalt i sine skriftlige indlæg, er at sikre, at cabotagekørsel med bus ikke foregår løbende og i et sådant omfang, at den ikke-hjemmehørende virksomhed i praksis aldrig eller kun sjældent forlader værtsstatens område.

løbende, samtidig med at det er en mindre restriktiv regel³⁷. Desuden gør det forhold, at den omtvistede administrative praksis ikke tager højde for tjenesteydelsens hyppighed, ligeledes denne praksis usammenhængende, for så vidt som nævnte praksis, selv om den tillader en transportvirksomhed at udføre et potentielt ubegrænset antal rejser i løbet af en kalenderuge, til gengæld indebærer, at en transportvirksomhed, der udfører national personbefordring i Danmark, ikke længere kan udføre personbefordring i en periode på otte dage eller mere i løbet af samme måned³⁸.

48. Når dette er sagt, er det ligeledes korrekt, at det i det foreliggende tilfælde omhandlede begrebs meget upræcise karakter ikke er egnet til en entydig anvendelse. Når der ikke foreligger et referencekriterium, er det dermed vanskeligt at finde en løsning, for hvilken der ikke findes et mindre restriktivt alternativ³⁹. Desuden er der ved den omtvistede administrative praksis i mangel af et sådant referencekriterium blevet indført en regel svarende til den, der er fastsat for cabotagekørsel med gods i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1072/2009, som indgår i samme lovgivningsmæssige »pakke« som forordning nr. 1073/2009. Selv om denne betragtning af de i dette forslag til afgørelses punkt 32 og 33 anførte grunde ikke i sig selv kan godtgøre, at den omtvistede administrative praksis er forholdsmæssig, forholder det sig ikke desto mindre således, at henvisningen til en tilsvarende EU-lovgivning er et indicium for de danske myndigheders hensigt om at indføre en regel, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med EU-retten⁴⁰.

49. Kommissionen, som bærer bevisbyrden for det angivelige traktatbrud⁴¹, har i sine indlæg endvidere blot fremført generelle forhold uden at fremlægge noget konkret element til støtte for sit søgsmål⁴². Den eneste foranstaltning, som Kommissionen har overvejet, består nemlig i at forbyde enhver foranstaltning til gennemførelse af begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode« og overlade anvendelsen heraf til en vurdering fra tilfælde til tilfælde ikke alene på baggrund af ydelsens varighed, men også dens hyppighed, dens periodiske karakter og kontinuitet i overensstemmelse med dom af 30. november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411)⁴³.

³⁷ – Disse tilfælde er fremført som vejledning, idet andre muligheder kan påtænkes, uafhængigt af om de er forholdsmæssige.

³⁸ – Det er nemlig vanskeligt at forklare, hvorfor udførelsen af blot to former for transport, der foretages med et interval på otte dage, er til hinder for, at virksomheden anses for udført midlertidigt, mens udførelsen af meget større antal transporter i løbet af en uge gør det muligt at anse virksomheden for at blive udøvet midlertidigt. Tjenestens hyppighed er endvidere blot et af de kriterier, som er fremhævet i Domstolens praksis vedrørende leveringen af tjenesteydelser i almindelighed for at fortolke begrebet »midlertidigt« i artikel 57 TEUF (jf. dette forslag til afgørelses punkt 20).

³⁹ – Domstolen har endvidere fastslået, at selv om det påhviler den medlemsstat, der påberåber sig tvingende hensyn for at berettigede en hindring for de frie varebevægelser, at bevise, at dens lovgivning er passende og nødvendig for at nå det forfulgte formål, kan man ikke på grundlag af denne bevisbyrde gå så vidt som til at kræve, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det dette formål på de samme vilkår (jf. dom af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁰ – Når Rådet har valgt løsningen med syv dage som en hensigtsmæssig løsning, der er forenelig med EU-retten, er det således vanskeligt at forstå, hvorfor denne løsning i en tilsvarende situation kan udgøre et valg, der er uforeneligt med EU-retten. Selv om udtrykket »midlertidigt« i forordning nr. 3118/93 om godstransport (der var forgænger for forordning nr. 1072/2009) i modsætning til forordning nr. 12/98 om personbefordring (der var forgænger for forordning nr. 1073/2009), som det fremgår af Kommissionens skriftlige og mundtlige indlæg, kunne skabe vanskeligheder med hensyn til fortolkningen og anvendelsen (jf. fodnote 23 i dette forslag til afgørelse), er dette imidlertid ikke til hinder for, at vedtagelsen af en tilsvarende løsning ligeledes kan være tilfredsstillende med henblik på at fastlægge, hvad dette ubestemte begreb dækker.

⁴¹ – Det følger af Domstolens faste praksis, at det 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 (jf. bl.a. dom af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

⁴² – Denne institution har nemlig blot fremhævet, at den omtvistede administrative praksis er strengere end nødvendigt for at nå det fastlagte formål, nemlig at undgå, at cabotagekørsel udføres permanent eller løbende. Kommissionen har hverken i sine skriftlige indlæg eller i retsmødet angivet nogen specifik foranstaltning, der efter dennes opfattelse ville kunne opfylde kriterierne om forholdsmæssighed.

⁴³ – Jf. navnlig nævnte doms præmis 25-27. Med andre ord skal cabotagekørsel efter Kommissionens opfattelse under alle omstændigheder være tilladt som »tjenester«, dvs. for så vidt som tjenesteyderen ikke udnytter sin etableringsret.

50. Det er imidlertid min opfattelse, at denne retspraksis, som sonderer mellem leveringen af tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteyderen er etableret, og udøvelsen af etableringsretten i denne medlemsstat, ganske enkelt ikke kan overføres på det foreliggende tilfælde. Forordning nr. 1073/2009 foreskriver nemlig ikke en fuldstændig liberalisering af cabotagekørsel, men tillader bl.a. denne som transport, der udføres »i en begrænset periode« i medfør af denne forordnings artikel 2, nr. 7), herunder for så vidt angår »lejlighedsvis kørsel« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 15, litra b). Ellers ville præciseringen om, at cabotagekørsel bl.a. består i transport, der udføres »i en begrænset periode«, være overflødig⁴⁴.

51. I lyset af disse betragtninger har Kommissionen efter min opfattelse ikke godtgjort, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, litra b), i forordning nr. 1073/2009 ved at indføre den omtvistede administrative praksis, hvorefter begrebet cabotagekørsel »i en begrænset periode«, der er fastsat i denne forordnings artikel 2, nr. 7), skal fortolkes således, at det omfatter cabotagekørsel med bus på det danske område i en periode på syv på hinanden følgende dage i samme kalendermåned.

Sagsomkostninger

52. 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.

Forslag til afgørelse

53. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen frifinder Kongeriget Danmark og tilpligter Europa-Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

⁴⁴ – Med andre ord udgør cabotagekørsel ikke en tjenesteydelse som andre, der kan leveres i en anden medlemsstat, så længe den ikke henhører under etableringsfriheden, men en tjenesteydelse, der pr. definition [i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1073/2009], udføres »i en begrænset periode«.