



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä huhtikuuta 2018*

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen – Asetus (EY) N:o 1072/2009 – 2 artiklan 6 alakohta – 8 artikla – Kabotaasimatka – Käsite – Euroopan komission laatimaan asiakirjaan ”Kysymyksiä ja vastauksia” sisältyvä määritelmä – Oikeudellinen arvo – Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet, joilla rajoitetaan sellaisten kuormaus- ja purkamispaikkojen lukumäärää, jotka voivat kuulua samaan kabotaasimatkaan – Harkintavalta – Rajoitus – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-541/16,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 25.10.2016,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Hottiaux, L. Grønfeldt ja U. Nielsen,

kantajana,

vastaan

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään alun perin C. Thorning, sittemmin J. Nymann-Lindgren ja M. Søndahl Wolff,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger ja F. Biltgen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.10.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.11.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Tanskan kuningaskunta ei ole noudattanut maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1072/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 72) 2 artiklan 6 alakohdan ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1072/2009

- 2 Asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteena on yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen muun muassa sellaisten yhteisten sääntöjen antamisella, joita sovelletaan Euroopan unionin alueella tapahtuvan maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyyn, sekä niiden edellytysten vahvistamisella, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa. Tässä asetuksessa vahvistetaan periaate siitä, että kansainvälisten kuljetusten suorittajalla on oltava yhteisön liikennelupa. Tämä lupa voidaan myöntää jokaiselle toisen lukuun toimivalle maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalle.

- 3 Asetuksen N:o 1072/2009 4–6, 13 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

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

(6) Euroopan yhtenäismarkkinoiden vaiheittaisen toteutumisen olisi johdettava jäsenvaltioiden kansallisille markkinoille pääsyä koskevien rajoitusten poistamiseen. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin otettava huomioon tarkastusten tehokkuus ja alan työehtojen kehitys, sääntöjen yhdenmukaistaminen muun muassa niiden täytäntöönpanon ja tienkäyttömaksujen alalla sekä sosiaali- ja turvallisuuslainsäädäntö. Komission olisi seurattava tarkasti markkinatilannetta ja edellä mainittua yhdenmukaistamista sekä ehdotettava tarvittaessa kansallisten liikennemarkkinoiden laajempaa avaamista, kabotaasiliikenne mukaan luettuna.

--

(13) Liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty tässä asetuksessa säädetty yhteisön liikennelupa, ja liikenteenharjoittajilla, joille on myönnetty lupa harjoittaa tiettyjen luokkien mukaista kansainvälistä tavaraliikennettä, olisi oltava oikeus harjoittaa tilapäisesti tämän asetuksen mukaisesti kansallista liikennettä jäsenvaltiossa, jossa liikenteenharjoittajalla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa eikä muuta toimipaikkaa. --

--

(15) Perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamista rajoittamatta kabotaasiliikenne muodostuu liikenteenharjoittajien suorittamasta palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltiossa, johon ne eivät ole sijoittuneet, eikä sitä saisi kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta

siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämän vaatimuksen täytäntöönpanon tukemiseksi kabotaasiliikenteen suoritusihteys ja ajanjakso, jona sitä voidaan suorittaa, olisi määriteltävä selkeämmin. Aikaisemmin tällainen kansallinen liikenne oli sallittua tilapäisesti. Käytännössä on ollut vaikeaa määrittellä, mikä on sallittua liikennettä. Sen vuoksi tarvitaan selkeitä ja helposti valvottavissa olevia sääntöjä.”

- 4 Asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

- 6) ’kabotaasiliikenteellä’ kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti;

--”

- 5 Asetuksen N:o 1072/2009 III luku, jonka otsikko on ”Kabotaasi”, sisältää 8 artiklan, jonka 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on yhteisön liikennelupa ja jonka kuljettajalla, jos hän on kolmannen maan kansalainen, on kuljettajatodistus, on tässä luvussa säädetty edellytyksin oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut liikenteenharjoittajat saavat ajaa samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on yhdistelmäajoneuvo, sen vetovaunulla, enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta sen jälkeen kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin.

Liikenteenharjoittajat voivat ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa suorittaa jonkin tai kaikki mainitussa alakohdassa sallituista kabotaasimatkoista missä tahansa jäsenvaltiossa edellyttäen, että ne suorittavat vain yhden kabotaasimatkan kussakin jäsenvaltiossa niiden kolmen päivän aikana, jotka seuraavat ilman kuormaa kyseiseen jäsenvaltioon saapumista.”

Tanskan oikeus

- 6 Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen N:o 1072/2009 sisältyviä maantieliikenteen kabotaasista annettuja sääntöjä koskevien 14.5.2010 annettujen suuntaviivojen (Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om faelles regler for adgang til markedet for international godskørsel, jäljempänä kabotaasisuuntaviivat), jotka Trafikstyrelsen (liikennevirasto, Tanska) julkaisi 21.5.2010 internetsivustollaan, 3 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Kabotaasimatka määritellään lähetyksen kansalliseksi kuljetukseksi, joka alkaa tavaroiden kuormauksesta ja päättyy niiden purkamiseen rahtikirjaan merkityn vastaanottajan luona. Kabotaasimatka voi käsittää joko useita kuormauspaikkoja tai useita purkamispaikkoja.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 7 Komissio pyysi 2.10.2013 täydentäviä tietoja Tanskan kuningaskunnalta EU pilot (nro 5703/13) -asiakirja-aineiston yhteydessä arvioidakseen, onko kabotaasiliikennettä koskeva Tanskan lainsäädäntö asetuksen N:o 1072/2009 mukainen, ja se esitti kolme moitetta, jotka koskivat velvoitetta esittää asiaan liittyvät asiakirjat kabotaasisääntöjen noudattamisen tarkastushetkellä, kuljettajille määrättyjen sakkojen tasoa näiden sääntöjen rikkomistapauksessa ja rajoitusta mahdollisuudelle suorittaa kabotaasimatka, joka käsittää useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja.
- 8 Tanskan kuningaskunta vastasi tähän pyyntöön 18.11. ja 12.12.2013 päivätyillä kirjeillään.
- 9 Komissio katsoi, että nämä vastaukset eivät olleet tyydyttäviä, ja se lähetti 11.7.2014 tälle jäsenvaltiolle virallisen huomauksen, jossa se toisti tämän tuomion 7 kohdassa tarkoitetut kolme moitetta.
- 10 Tanskan kuningaskunta kiisti 9.9.2014 päivätyllä kirjeellään mainitut moitteet.
- 11 Komissio osoitti Tanskan kuningaskunnalle 25.9.2015 perustellun lausunnon, jossa se ilmoitti tyytyvänsä Tanskan viranomaisten esittämiin selityksiin ja Tanskan lainsäädäntöön tehtyyn muutokseen sen väitteen osalta, joka koskee velvollisuutta esittää keskeiset asiakirjat tarkastushetkellä. Perusteltu lausunto koski siis yksinomaan kahta muuta moitetta.
- 12 Tanskan kuningaskunta vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 25.11.2015 päivätyllä kirjeellään, jossa se antoi lisäselityksiä.
- 13 Komissio tyytyi selityksiin, jotka koskivat kuljettajille määrättyjen sakkojen tasoa kabotaasisääntöjen rikkomistapauksessa koskevaa moitetta. Se päätti näin ollen nostaa nyt käsiteltävän kanteen siten, että se koskee ainoastaan kabotaasimatkaan sisältyvien kuormaus- ja lastauspaikkojen lukumäärän rajoittamista.

Kanne

Asianosaisten lausumat

- 14 Komissio väittää kanteensa tueksi, että asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdassa ja 8 artiklassa tarkoitettua kabotaasimatkan käsitettä on tulkittava siten, että sama kabotaasimatka voi käsittää useita kuormauspaikkoja, useita purkamispaikkoja taikka useita kuormaus- ja purkamispaikkoja.
- 15 Komissio väittää, että 25.10.2010 pidetyssä maantieliikennekomitean kokouksessa jäsenvaltioiden edustajat päätyivät yksimielisyyteen tästä tulkinnasta, joka julkaistiin komission liikenteen ja liikkumisen pääosaston internetsivustolla asiakirjan ”Kysymyksiä ja vastauksia” muodossa ja joka sitoo siten kaikkia jäsenvaltioita.
- 16 Komissio arvioi, että siltä osin kuin Tanskan kuningaskunnan antamissa kabotaasisuuntaviivoissa määrätään, että kabotaasimatka voi sisältää joko useita kuormauspaikkoja tai useita purkamispaikkoja, ne eivät ole tämän tulkinnan mukaiset eivätkä asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteen mukaiset.
- 17 Komissio hylkäsi vastauskirjelmässään Tanskan kuningaskunnan väitteen siitä, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisessa asetuksessa N:o 1072/2009 tarkoitetun kabotaasimatkan käsitteen määritelmän selventämiseksi. Tämän toimieliimen mukaan

tällaista harkintavaltaa ei ole siltä osin kuin tämä käsite on yhdenmukaistettu mainitun asetuksen 2 artiklan 6 alakohdassa ja 8 artiklassa ja siltä osin kuin kabotaasisuuntaviivat eivät missään tapauksessa ole suhteellisuusperiaatteen mukaiset.

- 18 Tanskan kuningaskunta kiistää komission puoltaman kabotaasimatkan käsitteen tulkinnan. Se toteaa, että asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetään yksinomaan, että samalla ajoneuvolla saadaan ajaa enintään kolme kabotaasimatkaa, mutta siinä ei täsmennetä niiden kuormauspaikkojen ja purkamispaikkojen lukumäärää, jotka voivat sisältyä samaan kabotaasimatkaan. Siten tässä asetuksessa ei määritellä mainittua käsitettä selkeästi.
- 19 Tätä selkeyden puutetta tukee se, että asetuksessa N:o 1072/2009 säädettyjä kabotaasimatkaa koskevia sääntöjä tulkitaan ja sovelletaan eri tavoin jäsenvaltioissa, kuten ilmenee erityisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta annetun komission kertomuksen (COM(2014) 222 final) sivuilta 18 ja 19. Lisäksi komissio on Tanskan kuningaskunnan mukaan itse myöntänyt, että asetukseen N:o 1072/2009 sisältyvän kabotaasimatkan käsitteen määritelmä on ongelmallinen, ja se aikoo tarkistaa mainittua asetusta korjatakseen tilanteen.
- 20 Siitä väitteestä, että kabotaasimatkan käsitteen tulkintaa olisi selkeytetty maantieliikennekomitean kokouksessa ja että jäsenvaltioiden edustajien tässä yhteydessä laatima uusi määritelmä sisältyy asiakirjaan ”Kysymyksiä ja vastauksia”, joka sitoo jäsenvaltioita, Tanskan kuningaskunta väittää, ettei tällä asiakirjalla ole mitään oikeudellista arvoa eikä siihen sisältyvä määritelmä perustu jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen.
- 21 Tanskan kuningaskunta väittää, että unionin tuomioistuin on todennut 21.12.2011 annetun tuomion *Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863)* 48 kohdassa, että kun asetus ei ole selkeä, jäsenvaltioilla on harkintavaltaa toteuttaa toimenpiteitä kansallisella tasolla puutteen korjaamiseksi edellyttäen kuitenkin, että nämä toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja kyseessä olevan asetuksen tavoitteen mukaisia.
- 22 Kyseinen jäsenvaltio toteaa, että asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdan ja 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti, luettuina kyseisen asetuksen 15 perustelukappaleen valossa, kyseisen asetuksen tavoitteena on rajoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kansallisia tavaroiden maantiekuljetuksia, jotka suorittaa muu kuin jäsenvaltiosta oleva liikenteenharjoittaja, kieltämällä muun muassa kabotaasimatkat, jotka suoritetaan tavalla, jolla luodaan pysyvää tai jatkuvaa toimintaa tässä jäsenvaltiossa.
- 23 Jos mitään rajoitusta ei sovellettaisi kuormaus- ja purkamispaikkojen lukumäärään, muun kuin jäsenvaltiosta olevan maantieliikenteen harjoittajan olisi kuitenkin mahdollista suorittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa suuri joukko kuljetuksia, joiden voitaisiin katsoa muodostavan yhden ja saman kabotaasimatkan niin, että asetuksessa N:o 1072/2009 säädetty kolmen matkan rajoitus voitaisiin kiertää.
- 24 Tanskan kuningaskunta päättelee tästä, että siltä osin kuin kabotaasisuuntaviivoilla varmistetaan kabotaasin väliaikainen luonne ja parannetaan kuorma-autojen kuormituskerrointa ja edesautetaan tyhjen kuljetusten välttämistä kuljetusten tehokkuuden eduksi, ne ovat asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteen mukaiset. Näiden toimenpiteiden avulla on lisäksi mahdollista vahvistaa oikeusvarmuutta ja varmistaa mainitun asetuksen noudattamisen valvonnan tehokkuus.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 25 Siitä, onko nyt käsiteltävä kanne perusteltu, on aluksi muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko

- jäsenyysselvointteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettimiin (tuomio 12.5.2005, komissio v. Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.5.2011, komissio v. Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio moittii Tanskan kuningaskuntaa siitä, että tämä on jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdan ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan toteuttaessaan kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla on tarkoitus selventää mainitussa asetuksessa tarkoitettua käsitteen kabotaasimatka tulkintaa, vaikka kyseisellä jäsenvaltiolla ei ollut toimivaltaa tähän. Nämä toimenpiteet eivät sen mukaan missään tapauksessa ole asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteen mukaisia.
- 27 Tältä osin on korostettava, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän vuoksi yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten elinten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (tuomio 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, 39 ja 40 kohta ja tuomio 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 On selvää, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden säädös, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, 41 kohta ja tuomio 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Määritettäessä sitä, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko asianomaisen asetuksen merkitykselliset säännökset sen, että jäsenvaltiot toteuttavat tiettyjä täytäntöönpanotoimia, ja määritettäessä etenkin viimeksi mainitussa tilanteessa sitä, kuuluuko asianomainen toimi kullekin jäsenvaltiolle annetun harkintavallan piiriin, perustana on käytettävä näitä säännöksiä, tulkittuna asetuksen tavoitteiden valossa (tuomio 30.3.2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Tästä on todettava, ettei asetuksen N:o 1072/2009 merkityksellisissä säännöksissä eli 2 artiklan 6 alakohdassa ja sen 8 artiklassa sallita nimenomaisesti jäsenvaltioiden toteuttaa kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä kabotaasiliikenteen osalta.
- 31 Kuten tämän tuomion 28 kohdasta ilmenee ja kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa, jäsenvaltiot voivat kuitenkin toteuttaa asetuksen kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaikkei siinä anneta niille sitä varten nimenomaisesti toimivaltaa.
- 32 Unionin tuomioistuin on jo todennut 21.12.2011 antamansa tuomion Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863) 48–50 kohdassa eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/EY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta 22.12.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2005 (EUVL 2005, L 3, s. 1) yhteydessä, että jäsenvaltioille olisi annettava tiettyä harkintavallaa, jonka puitteissa ne voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, joilla vahvistetaan luvut sikojen maantiekuljetuksiin tarkoitettujen osastojen sisäkorkeudesta, siltä osin kuin mainitussa asetuksessa ei vahvisteta täsmällisesti näiden osastojen korkeutta, vaikka siinä ei nimenomaisesti annetakaan jäsenvaltioille toimivaltaa vahvistaa näitä normeja.
- 33 Samoin unionin tuomioistuin on todennut 28.10.2010 antamansa tuomion SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648) 36 ja 40–43 kohdassa, että vaikka Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetussa neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1) ei nimenomaisesti säädetä jäsenvaltioiden toimivallasta tältä osin, niillä oli oikeus

toteuttaa kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joissa määrätään sanktioita, jotka voidaan asettaa, jos unionin oikeutta rikotaan tavalla, josta voi olla vahinkoa unionin talousarviolle, koska mainitun asetuksen merkityksellisissä säännöksissä tyydytään vahvistamaan yleiset säännöt eikä niissä täsmennetä, missä tilanteessa tai keneen henkilöön kutakin näistä sanktioista sovelletaan.

- 34 Näin ollen on – kuten Tanskan kuningaskunta esittää – samalla tavalla tarkistettava, onko asetuksessa N:o 1072/2009 määritelty käsite kabotaasimatka epätäsmällinen erityisesti sen kysymyksen osalta, voiko kabotaasimatka sisältää useampia kuormauspaikkoja ja useampia purkamispaikkoja, niin että kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden, jolla on tarkoitus täsmentää tämän käsitteen ulottuvuutta, toteuttaminen on perusteltua.
- 35 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdassa määritellään kabotaasiliikenteen käsitteellä tarkoitettavan ”kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa” täsmentämättä kuitenkaan millään tavoin sitä kuormauspaikkojen tai purkamispaikkojen lukumäärää, joka voi sisältyä tällaiseen liikenteeseen.
- 36 Saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että muut kuin jäsenvaltiosta olevat maantieliikenteen harjoittajat saavat ajaa enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta, sen jälkeen kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Tässä säännöksessä täsmennetään, että viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin.
- 37 Vaikka tässä artiklassa olevasta ilmaisusta ”viimeisimmän – – kabotaasimatkan kuorma on purettava” ilmenee, että kabotaasimatka voi sisältää useita purkamispaikkoja, tässä säännöksessä ei kuitenkaan mainita, voiko kabotaasimatka sisältää myös useita kuormauspaikkoja.
- 38 Näin ollen on todettava, että asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdan ja 8 artiklan 2 kohdan sanamuodon perusteella ei voida vastata kysymykseen siitä, onko mainituksa asetuksessa tarkoitettu käsite kabotaasimatka ymmärrettävä siten, että kabotaasimatka voi sisältää useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja.
- 39 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa, se, että säännöksen sanamuoto on yleinen tai epätäsmällinen, on viite tarpeesta toteuttaa kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.
- 40 Kun asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteena on sen 26 perustelukappaleen mukaan maanteiden kansainvälistä tavaraliikennettä koskevien sääntöjen johdonmukaisuuden varmistaminen kaikkialla unionissa, kyseinen asetus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio toteuttaa tiettyjä mainitun asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä. Erityisesti kabotaasin osalta saman asetuksen viidennessä perustelukappaleessa täsmennetään, että olisi säädettävä väliaikaisesta järjestelmästä tämän tyyppiselle liikenteelle siihen asti, kun tavaraliikennemarkkinoiden yhdenmukaistamista ei ole vielä saatettu päätökseen.
- 41 Toiseksi on korostettava, että sen ratkaisemiseksi, minä hetkenä asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetty kolmen matkan raja katsotaan saavutetuksi, on määritettävä, muodostaako matka, joka sisältää useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja, yhden ja saman kabotaasimatkan vai useita kabotaasimatkoja.
- 42 Kolmanneksi on selvää, että asetuksessa N:o 1072/2009 tarkoitettua käsitettä kabotaasimatka tulkitaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa, Tanskan kuningaskunta ja viime aikoihin asti Suomen tasavalta ovat katsoneet, ettei kabotaasimatka voi käsittää useita kuormauspaikkoja eikä useita purkamispaikkoja. Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta ja Puola tasavalta sallivat useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja, jos on olemassa vain yksi

rahtisopimus tai jos tavaroiden lähettäjä tai vastaanottaja on sama. Alankomaiden kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta katsovat, että kabotaasimatka voi aina käsittää useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja. Tällainen tulkinnan eroavaisuus osoittaa asetuksen N:o 1072/2009 selkeyden ja täsmällisyyden puutteen kabotaasimatkan käsitteen osalta.

- 43 Neljänneksi on todettava, että komissio on itse myöntänyt sekä kertomuksensa COM(2014) 222 final 19 kohdassa että kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa esittämässään lausumissa olevan tarpeellista selventää asetuksessa N:o 1072/2009 tarkoitettua käsitettä kabotaasimatka.
- 44 Siten on todettava, että vaikkei asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdassa eikä 8 artiklassa säädetä nimenomaisesti kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisesta, nämä säännökset eivät ole selkeitä kabotaasimatkan käsitteen osalta, joten jäsenvaltioille on tunnustettava harkintavaltaa tällaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.
- 45 Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 57 ja 58 kohdassa, tätä toteamusta ei horjuta komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi alan kehitykseen (COM(2017) 281 final), jolla on tarkoitus muuttaa erityisesti asetusta N:o 1072/2009 mainitun asetuksen 2 artiklan 6 alakohdassa olevan kabotaasiliikenteen käsitteen määritelmän osalta. Koska tämä ehdotus on vielä keskusteluvaiheessa, sillä ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.
- 46 Komission väite, jonka mukaan kabotaasimatkan käsitteen tulkintaa olisi selvennetty asiakirjassa ”Kysymyksiä ja vastauksia”, joka laadittiin 25.10.2010 pidetyn maantieliikennekomitean kokouksen johdosta, ei myöskään voi menestyä.
- 47 Vaikka – kuten komissio väittää – tämä asiakirja on julkaistu kyseisen toimielimen liikenteen ja liikkumisen pääosaston internetsivustolla, sitä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 82–84 kohdassa, maantieliikennekomitean työjärjestyksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kullekin kokoukselle laaditussa asialistassa erotetaan toisistaan yhtäältä ne toimenpide-ehdotukset, joista komitealta pyydetään lausuntoa valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti, ja toisaalta muut tälle komitealle tiedoksi annetut tai pelkästään näkemysten vaihdon pohjaksi esitetyt asiat. Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että käsitteen kabotaasimatka tulkinta, sellaisena kuin se on mainitussa asiakirjassa, oli todella 25.10.2010 maantieliikennekomitean kokouksen asialistalla, mutta tästä kohdasta ei äänestetty. Näin ollen tämän tulkinnan ei voida katsoa johtuvan jäsenvaltioiden edustajien välisestä sopimuksesta. Komissio on joka tapauksessa itse myöntänyt kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa esittämässään lausumissa, että sama asiakirja ei ole luonteeltaan oikeudellisesti sitova.
- 48 Näin ollen Tanskan kuningaskuntaa ei voida moittia siitä, että se on toteuttanut asetuksen N:o 1072/2009 ja erityisesti sen 2 artiklan 6 alakohdan sekä 8 artiklan kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä täsmentääkseen käsitteen kabotaasimatka ulottuvuutta asetuksen soveltamiseksi kyseisen jäsenvaltion alueella.
- 49 On kuitenkin tarkistettava, ovatko Tanskan kuningaskunnan toteuttamat kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet eli kabotaasisuuntaviivat suhteellisuusperiaatteen mukaiset.
- 50 Suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa etenkin jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimiä ja sääntelyviranomaisia näiden soveltaessa unionin oikeutta, edellyttää, että kyseisessä unionin säännöstössä tarkoitettu tavoite on toteutettavissa säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, 52 kohta).

- 51 Ensinnäkin kabotaasisuuntaviivojen asiamukaisuudesta asetuksessa N:o 1072/2009 tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi tämäntyyppisen liikenteen osalta Tanskan kuningaskunta väittää, että kun kyseessä olevilla toimenpiteillä kielletään muista jäsenvaltioista olevia maantieliikenteen harjoittajia suorittamasta kabotaasimatkoja, jotka käsittävät useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja, niiden tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kabotaasimatkoja ei suoriteta tavalla, jolla luodaan pysyvää tai jatkuvaa toimintaa.
- 52 Tästä on todettava, että siltä osin kuin asetuksen N:o 1072/2009 tarkoituksena on sen viidennen perustelukappaleen mukaan väliaikaisen kabotaasijärjestelmän käyttöön ottaminen, jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta avata täysin kansallisia markkinoita muista jäsenvaltioista oleville maantieliikenteen harjoittajille. Siten mainitun asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kabotaasiliikenne on sallittua vain kansainvälisen kuljetuksen yhteydessä ja se rajoitetaan kolmeen matkaan seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuotu kuorma viimeksi purettiin. Lisäksi asetuksen N:o 1072/2009 13 ja 15 perustelukappaleessa korostetaan kabotaasin tilapäistä luonnetta ja todetaan erityisesti, että kabotaasimatkoja ei saa suorittaa siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
- 53 Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 66 ja 68 kohdassa, se, että muut kuin jäsenvaltiosta olevat maantieliikenteen harjoittajat saisivat suorittaa kabotaasimatkoja, jotka käsittävät rajoittamattoman määrän kuormauspaikkoja ja purkamispaikkoja, voisi tehdä tehottomaksi asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn kolmen matkan rajan ja siten olla ristiriidassa kabotaasin tilapäisen luonteen kanssa sekä kyseisen asetuksen tämäntyyppistä liikennettä koskevan tavoitteen kanssa. Tässä tapauksessa kabotaasin tilapäinen luonne olisi taattu vain asetuksen N:o 1072/2009 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn seitsemän päivän rajan avulla.
- 54 Siten kabotaasisuuntaviivoissa vahvistettu kielto on omiaan takaamaan mainitun asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn kolmen matkan rajan noudattamisen.
- 55 Nämä toimenpiteet ovat näin ollen omiaan asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteen saavuttamiseksi kabotaasin osalta.
- 56 Toiseksi on tarkistettava, ettei kabotaasisuuntaviivoissa ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.
- 57 Tanskan kuningaskunta väittää, että kabotaasisuuntaviivoissa määrätty niiden kuormauspaikkojen ja purkamispaikkojen lukumäärän rajoittaminen, jotka kabotaasimatka voi sisältää, on tarpeen kabotaasiliikenteen tilapäisen luonteen varmistamiseksi eikä se ole liian rajoittavaa, koska mainitut suuntaviivat eivät mene niin pitkälle, että niissä määrättäisiin, että kabotaasimatka voi sisältää vain yhden kuormauspaikan ja yhden purkamispaikan.
- 58 Tästä on todettava, että kabotaasisuuntaviivoissa määrätään, että kabotaasimatka voi sisältää joko useita kuormauspaikkoja tai useita purkamispaikkoja. Näillä toimenpiteillä ei siten rajoiteta lähettäjiä tai komitenttien lukumäärää saman kabotaasimatkan osalta ja niissä sallitaan implisiittisesti se, että kabotaasimatka voi sisältää useita kuormauspaikkoja ja yhden purkamispaikan taikka useita purkamispaikkoja ja yhden kuormauspaikan.
- 59 Tästä seuraa, että kabotaasisuuntaviivojen mukaan vain sellaiset kabotaasimatkat, jotka sisältävät useita kuormauspaikkoja ja useita purkamispaikkoja, ovat kiellettyjä.
- 60 Siten näillä toimenpiteillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetuksen N:o 1072/2009 tavoitteen saavuttamiseksi.
- 61 Edellä todetun perusteella on katsottava, että kabotaasisuuntaviivat ovat suhteellisuusperiaatteen mukaiset.

- 62 Tässä tilanteessa on todettava, että komissio ei ole osoittanut, että Tanskan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 1072/2009 2 artiklan 6 alakohdan ja 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on toteuttanut kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla on tarkoitus selvittää mainitussa asetuksessa tarkoitettua kabotaasimatkan käsitettä.
- 63 Näin ollen komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Tanskan kuningaskunta on vaatinut, että komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset