



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2018. április 12.*

„Tagállami kötelezettségszegés – 1072/2009/EK rendelet – A 2. cikk 6. pontja – 8. cikk – Kabotázsművelet – Fogalom – Az Európai Bizottság által összeállított »Kérdések és válaszok« dokumentumban szereplő fogalommeghatározás – Jogi erő – Nemzeti végrehajtási intézkedések, amelyek korlátozzák azon berakodási és kirakodási helyek számát, amelyeket ugyanazon kabotázsművelet érinthet – Mérlegelési mozgástér – Korlátozás – Arányosság”

A C-541/16. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2016. október 25-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Hottiaux, L. Grønfeldt és U. Nielsen, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Dán Királyság** (képviseli kezdetben: C. Thorning, később: J. Nymann-Lindegren és M. Søndahl Wolff, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: J. L. da Cruz Vilaça tanácselnök, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger és F. Biltgen (előadó) bírák,

főtanácsnok: E. Tanchev,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. október 11-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2017. november 23-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: dán.

Ítéletet

- 1 Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Dán Királyság nem teljesítette a nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló, 2009. október 21-i 1072/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 72. o.) 2. cikkének 6. pontjából és 8. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1072/2009/EK rendelet

- 2 Az 1072/2009 rendelet célja közös közlekedéspolitika létrehozása többek között az Európai Unió területén a nemzetközi árufuvarozási piacra való bejutásra alkalmazható közös szabályok megalkotásával, és azon feltételek meghatározásával, amelyek szerint egy nem honos fuvarozó fuvarozási szolgáltatásokat működtethet egy tagállamban. E rendelet kimondja azt az elvet, amelynek értelmében a nemzetközi fuvarozásokat közösségi engedéllyel végzik. Ez az engedély kiállítható bármely, díjazás ellenében közúti árufuvarozást végző fuvarozó számára.
 - 3 Az 1072/2009 rendelet (4)–(6), (13) és (15) preambulumbekzdése kimondja:
 - „(4) A közös közlekedéspolitika létrehozása a szolgáltatóval szembeni minden olyan korlátozás eltörlését jelenti, amely az állampolgárságon, vagy pedig azon a tényen alapul, hogy a szolgáltató a szállítási szolgáltatás nyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel.
 - (5) E cél zökkenőmentes és rugalmas megvalósítása céljából – amíg a közúti árufuvarozási piac harmonizációja nem zárult le – rendelkezéseket kell hozni egy átmeneti kabotázsszabályozásról.
 - (6) Az egységes európai piac fokozatos megvalósításának a tagállamok saját piacaihoz való hozzáférést érintő korlátozások megszüntetéséhez kell vezetnie. Ugyanakkor figyelembe kell vennie az ellenőrzések hatékonyságát és a szakmai foglalkoztatási feltételek alakulását, a szabályok harmonizálását többek között a végrehajtás és az úthasználati díjak, valamint a szociális és biztonsági jogalkotás területén. A Bizottságnak részletesen figyelemmel kell kísérnie a piaci helyzetet és ezt a harmonizációt, és adott esetben javaslatot kell benyújtania a nemzeti közúti fuvarozási piacok további megnyitására, beleértve a kabotázsműveleteket is.
- [...]
- (13) Az e rendeletben előírt közösségi engedéllyel rendelkező fuvarozók e rendeletnek megfelelően, valamint a nemzetközi fuvarozási szolgáltatások egyes kategóriáinak nyújtására engedéllyel rendelkező fuvarozók ideiglenes jelleggel nyújthatnak belföldi szállítási szolgáltatásokat egy tagállamon belül, anélkül hogy az adott tagállamban bejegyzett irodával vagy más egységgel rendelkeznének. [...]
- [...]
- (15) A Szerződés letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseinek sérelme nélkül, a kabotázsművelet a fuvarozók által nem a székhelyük szerinti tagállamban nyújtott szolgáltatásokat foglalja magában, és nem tiltható meg addig, amíg nem válik a fogadó tagállamban állandó vagy folyamatos jelleggel végzett tevékenységgé. E követelmény végrehajtásának elősegítése érdekében a kabotázsműveletek gyakoriságát, és azt az időszakot, amelyben végezhetők, egyértelműbben meg kell határozni. Az

ilyen belföldi szállítási szolgáltatásokat ideiglenes alapon engedélyezték. A gyakorlatban nehéznek bizonyult annak megállapítása, mely szolgáltatások engedélyezettek. Ezért világos és könnyen végrehajtható szabályok szükségesek”.

- 4 Az 1072/2009 rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke így rendelkezik:

„Ennek a rendeletnek az alkalmazásában:

[...]

6. »kabetázsművelet«: a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon, e rendelettel összhangban végzett belföldi fuvarozás;

[...]”

- 5 Az 1072/2009 rendelet „Kabetázs” címet viselő III. fejezete 8. cikkének (1) és (2) bekezdését foglalja magában, amelyek az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(1) Minden ellenszolgáltatás fejében munkát végző közúti áru fuvarozó, aki közösségi engedély jogosultja, továbbá amelynek a járművezetője, amennyiben egy harmadik ország állampolgára, rendelkezik járművezetői igazolvánnyal, jogosult – az e fejezetben meghatározott feltételek alapján – kabetázsművelet végzésére.

(2) Az (1) bekezdésben említett közúti áru fuvarozóknak engedélyezik, hogy ugyanazzal a gépjárművel vagy járműszerelvénnyel ugyanazon jármű gépjárművel legfeljebb három kabetázsműveletet hajtsanak végre egy másik tagállamból vagy harmadik országból a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozást, és azt követően, hogy a beérkező nemzetközi fuvar során szállított áruk megérkeztek a rendeltetési helyükre. A fogadó tagállam elhagyását megelőző kabetázsművelet utolsó árukirakodásának hét nappal a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozáshoz kapcsolódó kirakodás után meg kell történnie.

Az első albekezdésben említett határidőn belül a fuvarozók az első albekezdés értelmében engedélyezett kabetázsművelet közül néhányat vagy azok mindegyikét bármely tagállamban elvégezhetik azzal a feltétellel, hogy tevékenységük az adott tagállam területére történő, rakomány nélküli belépést követő három napon belül tagállamonként egy kabetázsműveletre korlátozott”.

A dán jog

- 6 A Trafikstyrelsen (közlekedési hivatal, Dánia) által a honlapján 2010. május 21-én közzétett Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europarlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló 1072/2009 európai parlamenti és tanácsi rendeletről szóló iránymutatás; a továbbiakban: kabetázsról szóló iránymutatás) 3. pontja kimondja:

„A kabetázsművelet az áru felvételtől a fuvarlevélben meghatározott címzetthez történő leszállításig tartó belföldi áru fuvarozás. Valamely művelet több berakodási helyet vagy kirakodási helyet is érinthet”.

A pert megelőző eljárás

- 7 A Bizottság 2013. október 2-án egy EU pilot akta (5703/13. sz.) keretében kiegészítő információkat kért a Dán Királyságtól, hogy értékelni tudja, hogy a kabotázsra vonatkozó dán szabályozás összeegyeztethető-e az 1072/2009 rendelettel, és három kifogást fogalmazott meg, amelyek az alábbiakra vonatkoztak: a releváns dokumentumoknak a kabotázsszabályok tiszteletben tartásának ellenőrzése időpontjában történő benyújtására vonatkozó kötelezettség, az e szabályok megsértése esetén a fuvarozókra kirótt büntetés mértéke, valamint a több berakodási és kirakodási helyet is érintő kabotázsművelet lehetőségének korlátozása.
- 8 A Dán Királyság e felkérésnek 2013. november 18-i és december 12-i levelével tett eleget.
- 9 A Bizottság, mivel e válaszokat nem találta kielégítőnek, 2014. július 11-én felszólító levelet küldött e tagállamnak, megismételve a jelen ítélet 7. pontjában említett három kifogást.
- 10 2014. szeptember 9-i levelével a Dán Királyság vitatta az említett kifogásokat.
- 11 2015. szeptember 25-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt intézett a Dán Királysághoz, amelyben rámutatott, hogy elégedett a dán hatóságok által nyújtott magyarázatokkal és a dán szabályozás azon kötelezettségre vonatkozó kifogásra tekintettel történt módosításával, amely szerint a releváns dokumentumokat az ellenőrzés időpontjában kell benyújtani. Az indokolással ellátott vélemény tehát kizárólag a két másik kifogásra vonatkozott.
- 12 A Dán Királyság ezen indokolással ellátott véleményre 2015. november 25-i levelében válaszolt, amelyben további magyarázatokkal szolgált.
- 13 A Bizottság kielégítőnek találta a fuvarozóknak a kabotázsszabályok megsértése esetén kirótt büntetések szintjére vonatkozó kifogással kapcsolatban nyújtott magyarázatokat. Ugyanakkor úgy határozott, hogy megindítja a jelen keresetet, ám annak terjedelmét az ugyanazon kabotázsműveletben érinthető kirakodási helyek és berakodási helyek számának korlátozására vonatkozó kifogásra korlátozza.

A keresetről

A felek érvei

- 14 Keresete alátámasztásául a Bizottság előadja, hogy a „kabotázsművelet” 1072/2009 rendelet 2. cikkének 6. pontjában és 8. cikkében említett fogalmát akként kell értelmezni, hogy ugyanazon kabotázsművelet több berakodási helyet, több kirakodási helyet vagy akár több berakodási és kirakodási helyet is érinthet.
- 15 A Bizottság azt állítja, hogy a közúti áruszállítási bizottság 2010. október 25-i ülésén a tagállamok képviselői megállapodásra jutottak ezen értelmezést illetően, amelyet közzétettek a Bizottság Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóságának (DG) internetes oldalán egy „Kérdések és válaszok” formájú dokumentumban, és amely ennél fogva valamennyi tagállamot köti.
- 16 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy amennyiben a Dán Királyság által a kabotázs tekintetében elfogadott iránymutatásban az szerepel, hogy egy kabotázsművelet érinthet akár több berakodási helyet, akár több kirakodási helyet, úgy ezen iránymutatás nincs összhangban sem ezzel az értelmezéssel, sem az 1072/2009 rendelet által követett céllal.

- 17 Végezetül a Bizottság válaszában elutasítja a Dán Királyság arra alapított érvét, hogy a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadására az 1072/2009 értelmében vett „kabotázsművelet” fogalmának világossá tétele céljából. Ezen intézmény szerint ilyen mérlegelési mozgástér nem állhat fenn, mivel ezt a fogalmat az említett rendelet 2. cikkének 6. pontja és 8. cikke harmonizálta, mindenestre a kabotázsról szóló iránymutatás nem felel meg az arányosság elvének.
- 18 A Dán Királyság vitatja a „kabotázsművelet” fogalmának a Bizottság által javasolt értelmezését. Kiemeli, hogy az 1072/2009 rendelet 8. cikkének (2) bekezdése kizárólag annyit ír elő, hogy ugyanazzal a gépjárművel legfeljebb három kabotázsművelet hajtható végre, de nem pontosítja azon berakodási helyek és kirakodási helyek számát, amelyeket ugyanazon kabotázsművelet érinthet. Így e rendelet nem egyértelmű az említett fogalom meghatározása tekintetében.
- 19 Az egyértelműség e hiányát alátámasztja az a tény, hogy a kabotázásra vonatkozó, 1072/2009 rendeletben előírt szabályokat eltérő módon értelmezik és alkalmazzák a tagállamokban, amint az kitűnik különösen az Európai Parlamentnek és Tanácsnak az uniós közúti szállítási piac helyzetéről készített [COM/2014/0222 final] bizottsági jelentésből, különösen annak 18. és 19. oldalából. Ezenkívül a Bizottság maga is elismerte, hogy a kabotázsművelet fogalmának az 1072/2009 rendeletben foglalt meghatározása problematikus, és hogy ennek orvoslása céljából gondoskodni fog a rendelet módosításáról.
- 20 Azzal az érveléssel kapcsolatban, miszerint a kabotázsművelet fogalmának értelmezését a szállítási bizottság egyik ülését követően világossá tették, és a tagállamok képviselői által ennek alkalmával kialakított új fogalom meghatározás szerepel azon „Kérdések és válaszok” dokumentumban, amely köti a tagállamokat, a Dán Királyság azt állítja, hogy e dokumentumnak nincs jogi ereje, és a benne foglalt fogalom meghatározás nem a tagállamok közötti megegyezésen alapul.
- 21 A Dán Királyság arra hivatkozik, hogy a Bíróság úgy ítélte meg a 2011. december 21-i Danske Svineproducenter ítélet (C-316/10, EU:C:2011:863) 48. pontjában, hogy amennyiben egy rendelet nem egyértelmű, a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek nemzeti szintű intézkedések elfogadására e hiányosságok orvoslása érdekében, azzal a feltétellel ugyanakkor, hogy ezen intézkedések a szóban forgó rendelet által követett céllal arányosak legyenek és összhangban álljanak.
- 22 E tagállam rámutat, hogy az 1072/2009 rendelet 2. cikke 6. pontjának és 8. cikke (2) bekezdésének értelmében, e rendelet (15) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezve, e rendelet célja az olyan belföldi közúti áru fuvarozás korlátozása a fogadó tagállamban, amelyet nem e tagállamban honos közúti fuvarozó hajt végre, tiltva egyebekben az olyan módon végzett kabotázst, hogy az e tagállamban állandó vagy folyamatos jelleggel végzett tevékenységgé váljon.
- 23 Márpedig, ha a kirakodási és berakodási helyek száma tekintetében semmilyen korlátozást nem alkalmaznának, a nem honos közúti fuvarozóknak lehetőségük lenne nagy számú fuvarozási művelet végzésére a fogadó tagállamban, úgy tekintve azokat, mint ha egy és ugyanazon kabotázsművelet részét képeznék, miáltal az 1072/2009 rendeletben előírt három műveletre vonatkozó korlátozás megkerülhető lenne.
- 24 A Dán Királyság ebből arra következtet, hogy a kabotázsról szóló iránymutatás, amennyiben biztosítja a kabotázs időszakos jellegét, és hozzájárul a nehézgépjárművek kapacitáskihasználtságának növeléséhez és az üres fuvar elkerüléséhez a fuvarok hatékonyságának érdekében, összhangban áll az 1072/2009 rendelet által követett célokkal. Ezek az intézkedések lehetővé teszik továbbá a jogbiztonság erősítését és az említett rendelet tiszteletben tartására vonatkozó ellenőrzés hatékonyságát.

A Bíróság álláspontja

- 25 A jelen kereset megalapozottságának megítéléséhez mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a felrótt kötelezettségszegés fennáll, és a Bizottság feladata az e kötelezettségszegés fennállásának vizsgálatához szükséges bizonyítékoknak a Bíróság előtti bemutatása, de a Bizottság semmiféle vélelemre nem alapíthatja keresetét (2005. május 12-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-287/03, EU:C:2005:282, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2011. május 19-i Bizottság kontra Málta ítélet, C-376/09, EU:C:2011:320, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 A jelen ügyben a Bizottság felrója a Dán Királyságnak, hogy az nem teljesítette az 1072/2009 rendelet 2. cikkének 6. pontjából és 8. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel olyan nemzeti végrehajtási intézkedéseket fogadott el, amelyek az említett rendelet szerinti „kabotázsművelet” fogalom értelmezésének világossá tételére irányulnak, miközben e tagállamnak erre nem volt hatásköre. Ezen intézkedések mindenesetre nincsenek összhangban az 1072/2009 rendelet által követett céllal.
- 27 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy ugyan az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak általában közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül hogy szükség lenne arra, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el, ennek ellenére e rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el (2011. december 21-i Danske Svineproducenter ítélet, C-316/10, EU:C:2011:863, 39. és 40. pont; 2017. március 30-i Lingurár ítélet, C-315/16, EU:C:2017:244, 17. pont, valamint az hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 28 Nyilvánvaló, hogy a tagállamok valamely rendelet végrehajtása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el, ha azok nem akadályozzák annak közvetlen alkalmazását, nem rejtik el annak uniós jogi aktus jellegét, és, a rendelet rendelkezései keretei között maradvá, pontosítják a rendelet által biztosított mérlegelési jogkör gyakorlását (2011. december 21-i Danske Svineproducenter ítélet, C-316/10, EU:C:2011:863, 41. pont; 2017. március 30-i Lingurár ítélet, C-315/16, EU:C:2017:244, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 A szóban forgó rendelet releváns rendelkezései vonatkozásában kell meghatározni, hogy e rendelkezések a rendelet célkitűzésének fényében értelmezve megtiltják, kötelezővé vagy lehetővé teszik-e a tagállamok számára, hogy végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el, különösen az utóbbi esetben, amennyiben az érintett intézkedés az egyes tagállamok tekintetében elismert mérlegelési mozgástérbe illeszkedik (2017. március 30-i Lingurár ítélet, C-315/16, EU:C:2017:244, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az 1072/2009 rendelet releváns rendelkezései, azaz 6. cikkének (2) bekezdése és 8. cikke nem jogosítják fel kifejezetten a tagállamokat kabotázis tárgyában nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadására.
- 31 Mindazonáltal, amint az kitűnik a jelen ítélet 28. pontjából és amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 41. pontjában, a tagállamok elfogadhatnak a rendeletek végrehajtására vonatkozó nemzeti intézkedéseket akkor is, ha e rendelet erre nem hatalmazza fel őket kifejezetten.
- 32 A Bíróság ekként már kimondta a 2011. december 21-i Danske Svineproducenter ítélet (C-316/10, EU:C:2011:863) 48–50. pontjában, az állatoknak a szállítás és a kapcsolódó műveletek közbeni védelméről, valamint a 64/432/EGK és a 93/119/EK irányelv és az 1255/97/EK rendelet módosításáról szóló, 2004. december 22-i 1/2005/EK tanácsi rendelet (HL 2005. L 3., 1. o.) vonatkozásában, hogy bizonyos mozgástérrel kell elismerni a tagállamok részére, lehetővé téve számukra, hogy olyan nemzeti intézkedéseket fogadjanak el, amelyek a sertések közötti szállítására használt belső rekeszek

magasságára vonatkozó számszerűsített előírásokat állapítanak meg, amennyiben az említett rendelet, jóllehet nem hatalmazta fel a tagállamokat e normák előírására, nem írta elő pontosan e rekeszek magasságát.

- 33 A Bíróság továbbá úgy ítélte meg a 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítélet (C-367/09, EU:C:2010:648) 36. és 40–43. pontjában, hogy jóllehet az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 1995. L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.) nem határozza meg kifejezetten, hogy a tagállamok így járnak el, a tagállamok alkalmazhatnak nemzeti végrehajtó intézkedéseket szankció előírására az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanság esetére, mivel az említett rendelet releváns rendelkezései általános szabályok megalkotására szorítkoznak, és nem pontosítják, hogy milyen helyzetben vagy hogy milyen személy tekintetében kell e szankciókat alkalmazni.
- 34 Következésképpen ugyanígy meg kell vizsgálni, hogy, amint azt a Dán Királyság állítja, a „kabotázsművelet” 1072/2009 rendeletben meghatározott fogalma híján van-e a pontosságnak különösen azon kérdés tekintetében, hogy egy kabotázsművelet érinthet-e több berakodási és kirakodási helyet, miáltal az e fogalom tartalmának pontosítására irányuló nemzeti végrehajtó intézkedések meghozatala indokoltnak tűnik.
- 35 E tekintetben először is ki kell emelni, hogy az 1072/2009 rendelet 2. cikkének 6. pontja, amely a „kabotázsműveletet” úgy határozza meg, mint „a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon, e rendelettel összhangban végzett belföldi fuvarozás”, ugyanakkor semmilyen módon nem pontosítja, hogy egy ilyen fuvarozás hány berakodási és kirakodási helyet érinthet.
- 36 Ugyanezen rendelet 8. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a nem honos közúti árufuvarozóknak engedélyezik, hogy ugyanazzal a gépjárművel vagy járműszerelvénnyel esetében ugyanazon jármű gépjárművével legfeljebb három kabotázsműveletet hajtsanak végre egy másik tagállamból vagy harmadik országból a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozást, és azt követően, hogy a beérkező nemzetközi fuvar során szállított áruk megérkeztek a rendeltetési helyükre a fogadó tagállamban. E rendelkezés pontosítja, hogy a fogadó tagállam elhagyását megelőző kabotázsművelet utolsó árukirakodásának hét nappal a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozáshoz kapcsolódó kirakodás után meg kell történnie.
- 37 Noha a „kabotázsművelet utolsó árukirakodásának” e cikkben szereplő kifejezéséből az következik, hogy egy kabotázsművelet több kirakodási helyet érinthet, e rendelkezés ugyanakkor nem jelöli meg, hogy egy kabotázsművelet érinthet-e több berakodási helyet is.
- 38 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az 1072/2009 rendelet 2. cikke 6. pontjának és 8. cikke (2) bekezdésének szövege nem teszi lehetővé annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a „kabotázsművelet” említett rendeletben foglalt fogalmát akként kell-e értelmezni, hogy egy kabotázsművelet több berakodási és kirakodási helyet is érinthet.
- 39 Márpedig, amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 44. pontjában, az, ha valamely rendelkezés általánosan vagy pontatlanul van meghatározva, azt jelzi, hogy nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadására van szükség.
- 40 Egyébiránt, mivel az 1072/2009 rendelet célja, (26) preambulumbekkezdése szerint, a nemzetközi közúti árufuvarozás egységes, az egész Unióra kiterjedő keretének biztosítása, e rendelettel nem ellentétes, hogy valamely tagállam bizonyos, az említett rendeletet végrehajtó intézkedéseket fogadjon el. Ugyanis, ami konkrétan a kabotázst illeti, e rendelet (5) preambulumbekkezdése pontosítja, hogy amíg a közúti árufuvarozási piac harmonizációja nem zárult le, átmeneti rendelkezéseket kell hozni egy az ilyen típusú fuvarozás szabályozásáról.

- 41 Másodszer hangsúlyozni kell, hogy annak eldöntéséhez, hogy mikor kell úgy tekinteni, hogy az 1072/2009 rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében előírt, három műveltire vonatkozó határt elérték, meg kell határozni, hogy egy több berakodási helyet és kirakodási helyet érintő fuvar egyetlen és ugyanazon kabotázsműveletnek vagy több kabotázsműveletnek minősül.
- 42 Harmadszor, vitathatatlan, hogy a „kabotázsművelet” 1072/2009 rendelet szerinti fogalmát az egyes tagállamok különbözőképpen értelmezik. Ugyanis, amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 49. pontjában, a Dán Királyság, vagy egészen a közelmúltig a Finn Köztársaság, úgy véli, hogy valamely művelet nem érinthet több berakodási helyet és több kirakodási helyet is. A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Lengyel Köztársaság több berakodási helyet és kirakodási helyet is engedélyez egyetlen fuvarozási szerződés esetén, vagy ha az áruk feladója vagy címzettje azonos. A Holland Királyság és a Svéd Királyság úgy véli, hogy egy kabotázsművelet mindig érinthet több berakodási helyet és több kirakodási helyet is. Márpedig az értelmezés ezen eltérései azt tanúsítják, hogy a kabotázsművelet fogalma tekintetében az 1072/2009 rendelet híján van az egyértelműségnek és pontosságának.
- 43 Negyedszer meg kell jegyezni, hogy az 1072/2009 rendelet szerinti „kabotázsművelet”-fogalom világossá tételének szükségességét a Bizottság maga is elismerte mind COM(2014) 222 final jelentésének 19. pontjában, mind pedig írásbeli észrevételeiben.
- 44 Következésképpen meg kell állapítani, hogy jóllehet az 1072/2009 rendelet 2. cikkének 6. pontja és 8. cikke nem írja elő kifejezetten nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadását, e rendelkezések híján vannak az egyértelműségnek a kabotázsművelet fogalmát illetően, következésképpen a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret kell elismerni ezen intézkedések elfogadására.
- 45 Amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 57. és 58. pontjában, ez e megállapítás nem kérdőjelezheti meg az 1071/2009 rendelet és az 1072/2009 rendelet ágazati fejleményekre tekintettel történő módosításáról szóló, európai parlamenti és tanácsi rendeletről szóló, bizottsági javaslatot (COM(2017) 281 final), amely az 1072/2009 rendeletnek többek között a kabotázsművelet említett rendelet 2. cikkének (6) bekezdésében szereplő fogalmának meghatározása tekintetében történő módosítására irányul. Mivel ugyanis ez a javaslat még a megvitatás szakaszában van, a jelen ügy keretében nem bír relevanciával.
- 46 A Bizottság azon érvének, amely szerint a kabotázsművelet fogalmának értelmezését világossá tették egy, a közúti szállítási bizottság 2010. október 25-i ülését követően elfogadott „Kérdések és válaszok” dokumentumban, ugyancsak nem adható hely.
- 47 Ugyanis még ha e dokumentumot, amint arra a Bizottság hivatkozik, közzé is tették ezen intézmény Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóságának (DG) internetes oldalán, nem tették közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ezenfelül, amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 82–84. pontjában, a közúti szállítási bizottság eljárási szabályzata 2. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az egyes ülésekhez készült napirendben meg kell különböztetni egyfelől azon intézkedések tervezetét, amelyeket a bizottságnak véleményeznie kell az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással összhangban, másfelől az olyan egyéb kérdéseket, amelyek információkérés vagy egyszerű eszmecsere céljából kerülnek a bizottság elé. Márpedig a Bíróság előtt benyújtott ügyiratokból kitűnik, hogy a „kabotázsművelet” fogalmának említett dokumentum által átvett értelmezése ténylegesen szerepelt a közúti szállítási bizottság 2010. október 25-i ülésének napirendjén, ám ezt a napirendi pontot nem bocsátották szavazásra. Következésképpen ezt az értelmezést nem lehet úgy tekinteni, mint amely a tagállamok képviselőinek megegyezésén alapul. Mindenesetre a Bizottság maga elismerte írásbeli észrevételeiben, valamint a tárgyaláson, hogy ugyanezen dokumentum nem bír jogilag kötelező jelleggel.

- 48 Ilyen körülmények között nem róható fel a Dán Királyságnak, hogy az 1072/2009 rendeletet, közelebbről az említett rendelet 2. cikkének 6. pontját és 8. cikkét végrehajtó nemzeti intézkedéseket fogadott el az e rendelet szerinti „kabotázsművelet”-fogalom tartalmának pontosítása céljából, a rendelet e tagállam területén való alkalmazásának érdekében.
- 49 Ugyanakkor meg kell vizsgálni, hogy a Dán Királyság által elfogadott nemzeti végrehajtási intézkedések, azaz a kabotázsról szóló iránymutatás, összhangban vannak-e az arányosság elvével.
- 50 Az arányosság elve, amely különösen a tagállamok jogalkotó és szabályozó hatóságait köti az Unió jog alkalmazása során, megköveteli, hogy a valamely rendelkezéssel végrehajtott intézkedések alkalmasak legyenek az adott uniós szabályozás által kitűzött cél megvalósítására, valamint hogy ne haladják meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket (2011. december 21-i Danske Svineproducenter ítélet, C-316/10, EU:C:2011:863, 52. pont).
- 51 Először is, ami a kabotázsról szóló iránymutatásnak az 1072/2009 rendelet által követett cél e típusú műveletre vonatkozó megvalósítása tekintetében megfelelő jellegét illeti, a Dán Királyság azt állítja, hogy e rendelkezések azzal, hogy a nem honos közúti fuvarozók számára tiltják a több berakodási helyet és több kirakodási helyet érintő kabotázsműveletek végzését, egyebek mellett annak biztosítását célozzák, hogy a kabotázst ne végezzék olyan módon, hogy az állandó vagy folyamatos jelleggel végzett tevékenységgé váljon.
- 52 Meg kell jegyezni e tekintetben, hogy amennyiben az 1072/2009 rendelet, (5) preambulumbekzdése szerint, egy átmeneti kabotázsszabályozás létrehozására irányul, a tagállamok nem kötelesek teljesen megnyitni a nemzeti piacokat a nem honos közúti fuvarozók előtt. Így az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a kabotázs kizárólag nemzetközi fuvarozást követően engedélyezett, és három műveletre korlátozódik, amelyeknek hét nappal a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozáshoz kapcsolódó kirakodás után meg kell történniük. Ezenkívül az 1072/2009 rendelet (13) és (15) preambulumbekzdése a hangsúlyt a kabotázs időszakos jellegére helyezi, és rámutat különösen arra, hogy kabotázs nem végezhető olyan módon, hogy az állandó vagy folyamatos jelleggel végzett tevékenységgé váljon a fogadó tagállamban.
- 53 Márpedig, amint azt a főtanácsnok kiemelte indítványának 66. és 68. pontjában, ha lehetővé válna a nem honos közúti fuvarozók számára, hogy korlátlan számú berakodási helyet és korlátlan számú kirakodási helyet érintő kabotázsműveletet végezhesse, azzal az 1072/2009 rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében szereplő három műveletre vonatkozó korlátozás értelmét vesztené, és ekként az ellentétes lenne az ilyen típusú művelet ideiglenes jellegével, valamint a rendelet ilyen típusú művelet tekintetében követett céljával. Ebben az esetben ugyanis a kabotázs időszakos jellege kizárólag az 1072/2009 rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében előírt hétnapos korlátozás által lenne biztosítva.
- 54 Következésképpen a kabotázsról szóló iránymutatásban előírt tilalom alkalmas az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében előírt, három műveletre való korlátozás tiszteletben tartásának biztosítására.
- 55 Ezért ezen intézkedések az 1072/2009 rendelet által a kabotázst illetően elérni kívánt célkitűzés megvalósítása szempontjából megfelelőek.
- 56 Másodszor meg kell vizsgálni, hogy a kabotázsról szóló iránymutatás nem haladja-e meg az említett célkitűzésének eléréséhez szükséges mértéket.
- 57 A Dán Királyság azt állítja, hogy azon berakodási helyek és kirakodási helyek számának a kabotázsról szóló iránymutatásban való korlátozása, amelyeket valamely kabotázsművelet érinthet, szükséges a kabotázs időszakos jellegének biztosításához, és nem túlságosan megszorító, mivel az említett iránymutatás nem megy el annak előírásáig, hogy egy kabotázsművelet kizárólag egy berakodási helyet és egy kirakodási helyet érinthet.

- 58 Meg kell jegyezni e tekintetben, hogy a kabotázsról szóló iránymutatás azt írja elő, hogy valamely kabotázsművelet vagy több berakodási helyet, vagy több kirakodási helyet érinthet. Ezen intézkedések nem korlátozzák tehát a feladók vagy megbízók számát ugyanazon művelet tekintetében, és implicite lehetővé teszik, hogy egy kabotázsművelet több berakodási helyet és egy kirakodási helyet vagy több kirakodási helyet és egy berakodási helyet érintsen.
- 59 Tehát a kabotázsról szóló iránymutatás értelmében csak az olyan kabotázsműveletek tiltottak, amelyek több berakodási helyet és több kirakodási helyet érintenek.
- 60 Következésképpen ezen intézkedések nem haladják meg az 1072/2009 rendelet által elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.
- 61 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a kabotázsról szóló iránymutatás összhangban van az arányosság elvével.
- 62 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a Dán Királyság, mivel elfogadta a kabotázsművelet 1072/2009 rendelet szerinti fogalmának világossá tételét célzó nemzeti végrehajtási intézkedéseket, nem teljesítette az említett rendelet 2. cikkének 6. pontjából és 8. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 63 Következésképpen a Bizottság keresetét el kell utasítani.

A költségekről

- 64 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Belga Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság a keresetet elutasítja.**
- 2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások