



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

12 april 2018\*

„Niet-nakoming - Verordening (EG) nr. 1072/2009 - Artikel 2, punt 6 - Artikel 8 - Cabotage - Begrip - Definitie die is opgenomen in een document met ‚vragen en antwoorden‘ dat is opgesteld door de Europese Commissie - Rechtskracht - Nationale uitvoeringsmaatregelen waarbij het aantal laad- en losplaatsen binnen een en dezelfde cabotagerit worden beperkt - Beoordelingsruimte - Beperking - Evenredigheid”

In zaak C-541/16,

betreffende een op 25 oktober 2016 ingesteld beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door J. Hottiaux, L. Grønfeldt en U. Nielsen als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Koninkrijk Denemarken**, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Thorning, vervolgens door J. Nymann-Lindegren en M. Søndahl Wolff als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 oktober 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 2017,

het navolgende

\* Procestaal: Deens.

## Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verlangt de Commissie van het Hof de vaststelling dat het Koninkrijk Denemarken de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit artikel 2, punt 6, en artikel 8 van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (PB 2009, L 300, blz. 72).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

##### *Verordening nr. 1072/2009*

- 2 Verordening nr. 1072/2009 beoogt een gemeenschappelijk vervoersbeleid tot stand te brengen, onder meer door de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften betreffende de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg op het grondgebied van de Europese Unie en door de vaststelling van de voorwaarden waaronder niet-ingezetene vervoerders vervoersdiensten mogen verrichten in een lidstaat. In deze verordening is het beginsel neergelegd dat het internationale vervoer wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning. Deze vergunning kan worden afgegeven aan alle vervoerders die goederenvervoer over de weg verzorgen voor rekening van derden.
  - 3 Overwegingen 4 tot en met 6, 13 en 15 van verordening nr. 1072/2009 luiden:
    - „(4) De totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoersbeleid impliceert dat ten aanzien van degene die de vervoersdiensten verricht, elke beperking op grond van nationaliteit of vestiging in een andere lidstaat dan die waarin de dienst moet worden verricht, wordt opgeheven.
    - (5) Met het oog op een vlotte en flexibele verwezenlijking hiervan dient te worden voorzien in een tijdelijke cabotageregeling, zolang de harmonisering van de markt voor vervoer over de weg nog niet is voltooid.
    - (6) De stapsgewijze voltooiing van de interne Europese markt moet leiden tot het verwijderen van beperkingen van de toegang tot de binnenlandse markten van lidstaten. Niettemin moet hierbij rekening worden gehouden met de doeltreffendheid van de controles en met de ontwikkeling van de in het beroep geldende arbeidsvoorwaarden, alsmede met de harmonisering van de voorschriften op het gebied van onder meer handhaving en heffingen voor het gebruik van de weginfrastructuur, alsook sociale wetgeving en wetgeving op het gebied van veiligheid. De Commissie moet de marktsituatie nauwlettend in het oog houden, alsmede de bovengenoemde harmonisering, en in voorkomend geval de verdere openstelling van de thuismarkten voor binnenlands wegvervoer, met inbegrip van cabotage, voorstellen.
- [...]
- (13) De vervoerders die houder zijn van de communautaire vergunning als omschreven in deze verordening, dan wel de vervoerders die gemachtigd zijn om bepaalde categorieën internationaal vervoer te verzorgen, moeten worden gemachtigd om op tijdelijke basis nationale vervoersdiensten te verlenen overeenkomstig deze verordening, waar zij geen kantoor of andere vestiging hebben. [...]

[...]

(15) Onverminderd de Verdragsbepalingen betreffende het recht van vestiging bestaat cabotagevervoer in het verlenen van diensten door vervoerders binnen een lidstaat waar deze niet zijn gevestigd, en mag het niet worden verboden zolang het niet op zodanige wijze wordt verricht dat het een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat wordt. Om bij te dragen tot de handhaving van dit voorschrift, moeten de frequentie van het cabotagevervoer en de periode waarbinnen het kan worden verricht, duidelijker worden omschreven. In het verleden waren dergelijke nationale vervoersdiensten toegestaan indien zij van tijdelijke aard waren. In de praktijk bleek het moeilijk om na te gaan welke diensten zijn toegestaan. Er is derhalve behoefte aan duidelijke en gemakkelijk toepasbare regels.”

4 Artikel 2 van verordening nr. 1072/2009, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

6. ‚cabotage’: nationaal vervoer voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst, overeenkomstig deze verordening;

[...]”

5 Hoofdstuk III van verordening nr. 1072/2009, met als opschrift „Cabotage”, omvat artikel 8, waarvan de leden 1 en 2 het volgende bepalen:

„1. Vervoerders voor rekening van derden die houder zijn van een communautaire vergunning mogen, mits de bestuurder, indien deze onderdaan is van een derde land, houder is van een bestuurdersattest, onder de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden cabotagevervoer verrichten.

2. Zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, wordt de in lid 1 bedoelde vervoerders toestemming verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, het trekkende voertuig van datzelfde voertuig, tot drie cabotageritten uit te voeren. De laatste lossing in het kader van een cabotagerit, alvorens de lidstaat van ontvangst te verlaten, vindt plaats binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden.

Binnen de in de eerste alinea bedoelde termijn mogen de vervoerders een aantal of alle van de in die alinea bedoelde cabotageritten in iedere lidstaat uitvoeren, op voorwaarde dat zij worden beperkt tot één cabotagerit per lidstaat binnen drie dagen na de binnenkomst zonder lading op het grondgebied van die lidstaat.”

### ***Deens recht***

6 In punt 3 van de 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 (Richtsnoeren betreffende cabotage die van kracht zijn met ingang van 14 mei 2010. Richtsnoeren betreffende de cabotagebepalingen van verordening nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels

voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg; hierna: „cabotagerichtsnoeren”), die op 21 mei 2010 zijn bekendgemaakt op de website van de Trafikstyrelse (agentschap voor vervoer, Denemarken), wordt bepaald:

„Onder ‚cabotage’ wordt verstaan het nationale vervoer van een zending, vanaf het laden van de goederen tot het lossen ervan bij de in de vrachtbrief vermelde geadresseerde. Een cabotagerit kan ofwel meerdere laadplaatsen ofwel meerdere losplaatsen omvatten.”

### **Precontentieuze procedure**

- 7 Op 2 oktober 2013 heeft de Commissie het Koninkrijk Denemarken in het kader van een EU-pilotprocedure (nr. 5703/13) om aanvullende inlichtingen verzocht teneinde te kunnen beoordelen of de Deense wettelijke regeling inzake cabotagevervoer verenigbaar was met verordening nr. 1072/2009. In dit verband heeft zij drie grieven aangevoerd, die respectievelijk betrekking hadden op de verplichting om de relevante documenten over te leggen op het tijdstip zelf waarop wordt gecontroleerd of de cabotagevoorschriften in acht worden genomen, de hoogte van de geldboeten die bij schending van deze voorschriften aan vervoerders worden opgelegd, en de beperking van de mogelijkheid om cabotageritten met zowel meerdere laadplaatsen als meerdere losplaatsen uit te voeren.
- 8 Bij brieven van 18 november en 12 december 2013 heeft het Koninkrijk Denemarken aan dit verzoek gevolg gegeven.
- 9 Omdat de Commissie van mening was dat deze antwoorden niet volstonden, heeft zij die lidstaat op 11 juli 2014 een ingebrekestelling doen toekomen, waarin zij de drie in punt 7 van dit arrest vermelde grieven herhaalde.
- 10 Bij brief van 9 september 2014 heeft het Koninkrijk Denemarken die grieven betwist.
- 11 Op 25 september 2015 heeft de Commissie het Koninkrijk Denemarken een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin zij uitdrukking gaf aan haar tevredenheid over de door de Deense autoriteiten verstrekte toelichtingen en over de wijziging die in de Deense wettelijke regeling was aangebracht in verband met de grief betreffende de verplichting om de relevante documenten over te leggen op het tijdstip zelf van de controle. Het met redenen omklede advies betrof dus enkel de overige twee grieven.
- 12 Het Koninkrijk Denemarken heeft dit met redenen omklede advies beantwoord bij brief van 25 november 2015 en daarin aanvullende toelichtingen verstrekt.
- 13 De Commissie heeft genoeg genomen met de toelichtingen die verband hielden met de grief inzake de hoogte van de geldboeten die bij schending van de cabotagevoorschriften worden opgelegd aan vervoerders. Zij heeft bijgevolg besloten om het onderhavige beroep in te stellen, maar dit te beperken tot de grief die verband houdt met het limiteren van het aantal laadplaatsen en losplaatsen dat één cabotagerit kan omvatten.

## Het beroep

### *Argumenten van partijen*

- 14 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie aan dat het begrip „cabotage” als bedoeld in artikel 2, punt 6, en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 aldus moet worden uitgelegd dat een en dezelfde cabotagerit meerdere laadplaatsen, meerdere losplaatsen of zelfs meerdere laadplaatsen én meerdere losplaatsen kan omvatten.
- 15 De Commissie stelt dat de vertegenwoordigers van de lidstaten het tijdens de vergadering van het Comité voor het wegvervoer van 25 oktober 2010 eens zijn geworden over deze uitlegging, die op de website van het directoraat-generaal (DG) Mobiliteit en Vervoer van de Commissie is gepubliceerd in de vorm van een document met „vragen en antwoorden” en bijgevolg bindend is voor alle lidstaten.
- 16 Volgens de Commissie stroken de cabotagerichtsnoeren van het Koninkrijk Denemarken noch met deze uitlegging noch met de doelstelling van verordening nr. 1072/2009, omdat daarin is bepaald dat een cabotagerit ofwel meerdere laadplaatsen ofwel meerdere losplaatsen kan omvatten.
- 17 Ten slotte verwerpt de Commissie in haar repliek het door het Koninkrijk Denemarken aangevoerde argument dat de lidstaten over beoordelingsruimte beschikken om nationale uitvoeringsmaatregelen vast te stellen teneinde de definitie van het begrip „cabotage” in de zin van verordening nr. 1072/2009 te verduidelijken. Volgens deze instelling is van een dergelijke beoordelingsruimte geen sprake, gelet op het feit dat dit begrip is geharmoniseerd bij artikel 2, punt 6, en artikel 8 van die verordening en dat de cabotagerichtsnoeren hoe dan ook niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 18 Het Koninkrijk Denemarken betwist de door de Commissie bepleite uitlegging van het begrip „cabotage”. Het merkt op dat in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 enkel wordt bepaald dat met hetzelfde voertuig tot drie cabotageritten kunnen worden uitgevoerd, zonder dat wordt gepreciseerd hoeveel laadplaatsen en losplaatsen een en dezelfde cabotagerit kan omvatten. Deze verordening is dan ook onvoldoende duidelijk wat de definitie van dat begrip betreft.
- 19 Dit gebrek aan duidelijkheid wordt bevestigd door het feit dat de bij verordening nr. 1072/2009 vastgestelde cabotagevoorschriften in de lidstaten verschillend worden uitgelegd en toegepast, zoals met name blijkt uit de bladzijden 17 en 18 van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg [COM(2014) 222 final]. Bovendien heeft de Commissie zelf erkend dat de in verordening nr. 1072/2009 vervatte definitie van het begrip „cabotage” problematisch is, en is zij voornemens die verordening te herzien om dit te verhelpen.
- 20 Met betrekking tot het argument dat de uitlegging van het begrip „cabotage” is verduidelijkt na een bijeenkomst van het Comité voor het wegvervoer en dat de bij die gelegenheid door de vertegenwoordigers van de lidstaten vastgestelde nieuwe definitie is opgenomen in een document met „vragen en antwoorden” dat bindend is voor de lidstaten, betoogt het Koninkrijk Denemarken dat dit document geen enkele rechtskracht heeft en dat de daarin vervatte definitie niet berust op een akkoord tussen de lidstaten.
- 21 Het Koninkrijk Denemarken voert aan dat het Hof in punt 48 van het arrest van 21 december 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), heeft geoordeeld dat wanneer een verordening onduidelijk is, de lidstaten over beoordelingsruimte beschikken om op nationaal niveau maatregelen vast te stellen teneinde die onduidelijkheid weg te nemen, evenwel op voorwaarde dat deze maatregelen evenredig zijn en in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de verordening in kwestie.

- 22 Deze lidstaat merkt op dat verordening nr. 1072/2009 volgens artikel 2, punt 6, en artikel 8, lid 2, gelezen in samenhang met overweging 15 van dezelfde verordening, tot doel heeft het door een niet-ingezeten vervoerder in de lidstaat van ontvangst verzorgde binnenlandse goederenvervoer over de weg te beperken, met name door het instellen van een verbod op cabotageritten die op zodanige wijze worden uitgevoerd dat cabotage een permanente of ononderbroken activiteit binnen die lidstaat wordt.
- 23 Indien geen beperkingen werden gesteld aan het aantal laadplaatsen en losplaatsen, zou een niet-ingezeten wegvervoerder een groot aantal vervoersactiviteiten kunnen verrichten in de lidstaat van ontvangst en deze kunnen beschouwen als een en dezelfde cabotagerit, zodat de door verordening nr. 1072/2009 voorgeschreven beperking tot drie ritten zou kunnen worden omzeild.
- 24 Het Koninkrijk Denemarken leidt hieruit af dat de cabotagerichtsnoeren in overeenstemming zijn met de doelstelling van verordening nr. 1072/2009, omdat zij ervoor zorgen dat cabotage tijdelijk van aard is en ertoe bijdragen dat de beladingsfactor van zware vrachtwagens wordt verbeterd en leeg vervoer wordt voorkomen, waardoor de efficiëntie van het vervoer wordt vergroot. Deze maatregelen maken het bovendien mogelijk de rechtszekerheid te vergroten en de doeltreffendheid van het toezicht op de naleving van die verordening te waarborgen.

### ***Beoordeling door het Hof***

- 25 Met het oog op de beoordeling van de gegrondheid van het onderhavige beroep zij vooraf eraan herinnerd dat de Commissie volgens vaste rechtspraak van het Hof in een niet-nakomingsprocedure de gestelde niet-nakoming moet aantonen alsook het Hof de gegevens moet verschaffen die nodig zijn om na te gaan of er sprake is van niet-nakoming, waarbij zij zich niet kan baseren op een of ander vermoeden (arresten van 12 mei 2005, Commissie/België, C-287/03, EU:C:2005:282, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 mei 2011, Commissie/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 In casu verwijt de Commissie het Koninkrijk Denemarken dat het de uit artikel 2, punt 6, en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen doordat het nationale uitvoeringsmaatregelen heeft vastgesteld om de uitlegging van het begrip „cabotage” in de zin van die verordening te verduidelijken, terwijl die lidstaat daartoe niet bevoegd was. Volgens haar zijn deze maatregelen hoe dan ook niet in overeenstemming met het doel van verordening nr. 1072/2009.
- 27 In dit verband zij benadrukt dat de bepalingen van verordeningen weliswaar – precies wegens de aard en de functie ervan in het bronnenstelsel van het Unierecht – in het algemeen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden zonder dat de nationale autoriteiten uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen, maar dat het voor de toepassing van sommige bepalingen van verordeningen niettemin noodzakelijk kan zijn dat de lidstaten uitvoeringsmaatregelen vaststellen (arresten van 21 december 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punten 39 en 40, en 30 maart 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Vast staat dat de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien zij de rechtstreekse werking van deze verordening niet belemmeren, niet verheimelijken dat zij een rechtshandeling van de Unie is, en binnen de grenzen van haar bepalingen preciseren welke beoordelingsmarge zij hun heeft toegekend (arresten van 21 december 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punt 41, en 30 maart 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 29 Onder verwijzing naar de in het licht van de doelstellingen van de betreffende verordening uitgelegde relevante bepalingen van deze verordening moet worden uitgemaakt of zij de lidstaten verbieden, opleggen of toestaan bepaalde uitvoeringsmaatregelen vast te stellen en, met name in dit laatste geval, of de maatregel in kwestie binnen de aan elke lidstaat toegekende beoordelingsmarge blijft (arrest van 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Dienaangaande zij opgemerkt dat de relevante bepalingen van verordening nr. 1072/2009 – te weten artikel 2, punt 6, en artikel 8 ervan – de lidstaten niet uitdrukkelijk machtigen om nationale uitvoeringsmaatregelen vast te stellen met betrekking tot cabotage.
- 31 Zoals blijkt uit punt 28 van dit arrest en zoals de advocaat-generaal heeft beklemtoond in punt 41 van zijn conclusie, mogen de lidstaten evenwel nationale maatregelen vaststellen ter uitvoering van een verordening, hoewel deze hen daartoe niet uitdrukkelijk machtigt.
- 32 In de punten 48 tot en met 50 van het arrest van 21 december 2011, *Danske Svineproducenter* (C-316/10, EU:C:2011:863), heeft het Hof – met betrekking tot verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97 (PB 2005, L 3, blz. 1) – reeds geoordeeld dat de lidstaten een bepaalde beoordelingsmarge moet worden toegekend waardoor zij in staat zijn om nationale maatregelen vast te stellen waarbij numerieke voorschriften worden ingevoerd die verband houden met de hoogte van de voor het wegvervoer van varkens bestemde interne compartimenten, omdat die verordening de lidstaten weliswaar niet uitdrukkelijk machtigt om dergelijke voorschriften vast te stellen, maar de hoogte van die compartimenten niet nauwkeurig bepaalt.
- 33 *Evenzo* heeft het Hof in de punten 36 en 40 tot en met 43 van het arrest van 28 oktober 2010, *SGS Belgium e.a.* (C-367/09, EU:C:2010:648), geoordeeld dat verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1) de lidstaten weliswaar niet uitdrukkelijk machtigde om nationale uitvoeringsmaatregelen vast te stellen met betrekking tot de sancties die kunnen worden opgelegd indien de begroting van de Unie wordt geschaad door een schending van het Unierecht, maar dat zij het recht hadden om dit te doen, omdat bij de relevante bepalingen van die verordening enkel algemene regels werden vastgesteld en niet werd gepreciseerd in welke situatie en ten aanzien van welke persoon elk van deze sancties van toepassing was.
- 34 Derhalve moet op dezelfde wijze worden nagegaan of, zoals het Koninkrijk Denemarken stelt, het begrip „cabotage” – zoals dit wordt gedefinieerd in verordening nr. 1072/2009 – onvoldoende duidelijk is, met name wat de vraag betreft of een cabotagerit meerdere laadplaatsen en meerdere losplaatsen kan omvatten, zodat het gerechtvaardigd lijkt om nationale uitvoeringsmaatregelen vast te stellen teneinde de draagwijdte van dat begrip te preciseren.
- 35 Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt dat artikel 2, punt 6, van verordening nr. 1072/2009 het begrip „cabotage” omschrijft als „nationaal vervoer voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst, overeenkomstig deze verordening”, maar op geen enkele wijze verduidelijkt hoeveel laadplaatsen of losplaatsen dit vervoer kan omvatten.
- 36 Artikel 8, lid 2, van dezelfde verordening bepaalt dat zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, de niet-ingezeten wegvervoerders toestemming wordt verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, tot drie cabotageritten uit te voeren. In deze bepaling wordt gepreciseerd dat de laatste lossing in het kader van een cabotagerit, voordat de lidstaat van ontvangst wordt verlaten, plaatsvindt binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden.

- 37 Uit de in dit artikel gebruikte bewoordingen „laatste lossing in het kader van een cabotagerit” volgt weliswaar dat een cabotagerit meerdere losplaatsen kan omvatten, maar in deze bepaling wordt niet aangegeven of een cabotagerit eveneens meerdere laadplaatsen kan omvatten.
- 38 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de respectieve bewoordingen van artikel 2, punt 6, en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 het niet mogelijk maken een antwoord te geven op de vraag of het begrip „cabotage” als bedoeld in deze verordening aldus moet worden opgevat dat een cabotagerit zowel meerdere laadplaatsen als meerdere losplaatsen kan omvatten.
- 39 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 44 van zijn conclusie, vormt het feit dat een bepaling in algemene of onnauwkeurige bewoordingen is vervat, een aanwijzing dat nationale uitvoeringsmaatregelen dienen te worden vastgesteld.
- 40 Voorts staat verordening nr. 1072/2009 niet eraan in de weg dat een lidstaat bepaalde maatregelen ter uitvoering ervan vaststelt, aangezien deze verordening volgens overweging 26 ervan tot doel heeft te zorgen voor een coherent kader voor het internationale goederenvervoer over de weg in de hele Unie. Wat meer in het bijzonder cabotage betreft, wordt in overweging 5 van dezelfde verordening namelijk gepreciseerd dat moet worden voorzien in een tijdelijke regeling voor dit soort vervoer, zolang de harmonisering van de markt voor vervoer over de weg nog niet is voltooid.
- 41 In de tweede plaats zij beklemtoond dat voor de vaststelling van het tijdstip waarop de bovengrens van drie ritten als bedoeld in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 moet worden geacht te zijn bereikt, dient te worden uitgemaakt of bij een rit die meerdere laadplaatsen en meerdere losplaatsen omvat, sprake is van een en dezelfde cabotagerit dan wel van meerdere cabotageritten.
- 42 In de derde plaats staat vast dat de uitlegging van het begrip „cabotage” in de zin van verordening nr. 1072/2009 verschilt van lidstaat tot lidstaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn het Koninkrijk Denemarken en tot voor kort de Republiek Finland namelijk van mening dat een cabotagerit niet zowel meerdere laadplaatsen als meerdere losplaatsen kan omvatten. Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Polen staan meerdere laadplaatsen en losplaatsen toe in gevallen waarin sprake is van één vervoersovereenkomst of waarin de goederen dezelfde opdrachtgever dan wel dezelfde geadresseerde hebben. Volgens het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden kan een cabotagerit steeds zowel meerdere laadplaatsen als meerdere losplaatsen omvatten. Dat de uitlegging dermate verschillend is, toont aan dat verordening nr. 1072/2009 onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is als het gaat om het begrip „cabotage”.
- 43 In de vierde plaats zij opgemerkt dat de Commissie – zowel in punt 19 van haar verslag COM(2014) 222 final als in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting – zelf heeft erkend dat het nodig is het begrip „cabotage” in de zin van verordening nr. 1072/2009 te verduidelijken.
- 44 Vastgesteld dient dan ook te worden dat artikel 2, punt 6, en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 weliswaar niet uitdrukkelijk voorzien in de vaststelling van nationale uitvoeringsmaatregelen, maar dat die bepalingen onduidelijk zijn als het gaat om het begrip „cabotage”, zodat aan de lidstaten beoordelingsruimte moet worden gelaten om dergelijke maatregelen vast te stellen.
- 45 Zoals de advocaat-generaal heeft beklemtoond in de punten 57 en 58 van zijn conclusie, kan aan deze vaststelling niet worden afgedaan door het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de sector [COM(2017) 281 final], dat met name ertoe strekt verordening nr. 1072/2009 te wijzigen met betrekking tot de definitie van het begrip „cabotage” in artikel 2, punt 6, van deze verordening. Dit voorstel is namelijk irrelevant in het kader van de onderhavige zaak, aangezien het nog maar in het stadium van de besprekingen zit.



- 46 Ook het argument van de Commissie dat de uitlegging van het begrip „cabotage” is gepreciseerd in een document met „vragen en antwoorden” dat is vastgesteld na de vergadering van het Comité voor het wegvervoer van 25 oktober 2010, kan niet slagen.
- 47 Dit document is namelijk weliswaar gepubliceerd op de website van het DG Mobiliteit en Vervoer van de Commissie, zoals deze instelling betoogt, maar het is niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Bovendien bepaalt artikel 2, lid 2, van het reglement van orde van het Comité voor het wegvervoer – zoals de advocaat-generaal heeft beklemtoond in de punten 82 tot en met 84 van zijn conclusie – dat in de agenda die voor elke vergadering wordt samengesteld, een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds voorgestelde maatregelen waarover dit comité verzocht wordt advies uit te brengen overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing en anderzijds overige kwesties die ter informatie of met het oog op een gewone gedachteswisseling aan dat comité worden voorgelegd. Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier stond de uitlegging van het begrip „cabotage” als bedoeld in dat document daadwerkelijk op de agenda van de vergadering van het Comité voor het wegvervoer van 25 oktober 2010, maar dit punt is niet in stemming gebracht. Bijgevolg kan deze uitlegging niet worden geacht het gevolg te zijn van overeenstemming tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten. Hoe dan ook heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting zelf erkend dat het betreffende document niet juridisch bindend is.
- 48 Aan het Koninkrijk Denemarken kan dan ook niet worden verweten dat het – ter uitvoering van verordening nr. 1072/2009 en meer in het bijzonder van artikel 2, punt 6, en artikel 8 van deze verordening – nationale maatregelen heeft vastgesteld om de draagwijdte van het begrip „cabotage” in de zin van voormelde verordening te verduidelijken met het oog op de toepassing ervan op het grondgebied van die lidstaat.
- 49 Nagegaan moet evenwel worden of de nationale uitvoeringsmaatregelen van het Koninkrijk Denemarken, te weten de cabotagerichtsnoeren, in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 50 Het evenredigheidsbeginsel – dat onder meer in acht moet worden genomen door de nationale wetgevende en regelgevende instanties wanneer zij het Unierecht toepassen – vereist dat de middelen waarmee een bepaling de doelstelling van de Unieregeling in kwestie beoogt te bereiken, daarvoor geschikt zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is (arrest van 21 december 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punt 52).
- 51 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de cabotagerichtsnoeren geschikt zijn voor de verwezenlijking van het doel dat met verordening nr. 1072/2009 ten aanzien van dit soort vervoer wordt nagestreefd, stelt het Koninkrijk Denemarken dat die maatregelen – door het instellen van een verbod voor niet-ingezetenen wegvervoerders om cabotageritten met meerdere laadplaatsen en meerdere losplaatsen uit te voeren – inzonderheid beogen te waarborgen dat cabotageritten niet op zodanige wijze worden verricht dat cabotage een permanente of ononderbroken activiteit wordt.
- 52 Dienaangaande zij opgemerkt dat verordening nr. 1072/2009 volgens overweging 5 ervan beoogt te voorzien in een tijdelijke cabotageregeling, zodat de lidstaten niet verplicht zijn de nationale markten volledig open te stellen voor niet-ingezetenen wegvervoerders. Artikel 8, lid 2, van die verordening bepaalt dan ook dat cabotage alleen is toegestaan in aansluiting op internationaal vervoer en beperkt is tot drie ritten binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van dat internationale vervoer heeft plaatsgevonden. Voorts wordt in de overwegingen 13 en 15 van verordening nr. 1072/2009 beklemtoond dat cabotage tijdelijk is en wordt daarin met name uiteengezet dat cabotageritten niet op zodanige wijze mogen worden uitgevoerd dat cabotage een permanente of ononderbroken activiteit binnen de lidstaat van ontvangst wordt.

- 53 Zoals de advocaat-generaal heeft beklemtoond in de punten 66 en 68 van zijn conclusie, zou de in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde bovengrens van drie ritten evenwel elke betekenis kunnen verliezen indien het niet-ingezeten wegvervoerders werd toegestaan cabotageritten uit te voeren die een onbeperkt aantal laadplaatsen en losplaatsen omvatten, hetgeen in strijd zou zijn met de tijdelijke aard van cabotage en met het doel dat die verordening nastreeft met betrekking tot dit soort vervoer. In dat geval zou de tijdelijke aard van cabotage namelijk enkel worden gewaarborgd door de bij artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1072/2009 vastgestelde limiet van zeven dagen.
- 54 Met het bij de cabotagerichtsnoeren ingestelde verbod kan dus worden gewaarborgd dat de bovengrens van drie ritten als bedoeld in artikel 8, lid 2, van die verordening wordt geëerbiedigd.
- 55 Deze maatregelen zijn bijgevolg geschikt om het doel te bereiken dat verordening nr. 1072/2009 nastreeft met betrekking tot cabotage.
- 56 In de tweede plaats dient te worden nagegaan of de cabotagerichtsnoeren niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.
- 57 Het Koninkrijk Denemarken betoogt dat de in de cabotagerichtsnoeren vervatte beperking op het aantal laadplaatsen en losplaatsen dat een cabotagerit kan omvatten, noodzakelijk is om de tijdelijke aard van cabotagevervoer te garanderen en niet te beperkend is, omdat deze richtsnoeren niet zover gaan dat daarin wordt bepaald dat een cabotagerit slechts één laadplaats en één losplaats kan omvatten.
- 58 Dienaangaande zij opgemerkt dat in de cabotagerichtsnoeren wordt bepaald dat een cabotagerit ofwel meerdere laadplaatsen ofwel meerdere losplaatsen kan omvatten. Deze maatregelen beperken bijgevolg niet het aantal opdrachtgevers of lastgevers voor een en dezelfde cabotagerit en laten impliciet toe dat een cabotagerit meerdere laadplaatsen en één losplaats of meerdere losplaatsen en één laadplaats kan omvatten.
- 59 Derhalve zijn krachtens de cabotagerichtsnoeren enkel cabotageritten met meerdere laadplaatsen en meerdere losplaatsen verboden.
- 60 Bijgevolg gaan deze maatregelen niet verder dan noodzakelijk is om het doel van verordening nr. 1072/2009 te bereiken.
- 61 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de cabotagerichtsnoeren in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 62 Vastgesteld dient dan ook te worden dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het Koninkrijk Denemarken in de nakoming van zijn verplichtingen krachtens artikel 2, punt 6, en artikel 8 van verordening nr. 1072/2009 is tekortgeschoten doordat het nationale uitvoeringsmaatregelen heeft vastgesteld om het begrip „cabotage” in de zin van deze verordening te verduidelijken.
- 63 Bijgevolg moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

### **Kosten**

- 64 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Denemarken worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen