



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 12 kwietnia 2018 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 – Artykuł 2 pkt 6 – Artykuł 8 – Przewóz kabotażowy – Pojęcie – Definicja zawarta w dokumencie „Pytania i odpowiedzi” sporządzonym przez Komisję Europejską – Moc prawna – Krajowe środki wykonawcze ograniczające liczbę miejsc załadunku i rozładunku, które mogą składać się na ten sam przewóz kabotażowy – Zakres uznania – Ograniczenie – Proporcjonalność

W sprawie C-541/16

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 25 października 2016 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Hottiaux, L. Groenfeldt oraz U. Nielsena, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Danii, reprezentowanemu początkowo przez C. Thorninga, a następnie przez J. Nymanna-Lindregrena oraz M. Søndahl Wolff, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 października 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: duński.

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Danii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na podstawie art. 2 pkt 6 i art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72).

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009

- 2 Rozporządzenie nr 1072/2009 ma na celu ustanowienie wspólnej polityki transportowej, między innymi poprzez określanie wspólnych reguł mających zastosowanie do dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy na terytorium Unii oraz ustalanie warunków, na jakich przewoźnicy niemający siedziby w państwie członkowskim mogą świadczyć usługi przewozowe na terytorium danego państwa członkowskiego. W rozporządzeniu tym ustanowiono zasadę, zgodnie z którą przewozy międzynarodowe są wykonywane na podstawie licencji wspólnotowej. Może ona zostać wydana każdemu przewoźnikowi wykonującemu zarobkowo drogowy przewóz rzeczy.
 - 3 Motywy 4–6, 13 i 15 rozporządzenia nr 1072/2009 stanowią:
 - „(4) Stworzenie wspólnej polityki transportowej pociąga za sobą zniesienie wszelkich ograniczeń wobec usługodawców na podstawie ich przynależności państwowej lub faktu, że mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługa ma być świadczona.
 - (5) W celu niezakłóconego i elastycznego przebiegu tego procesu, należy przewidzieć przejściową regulację dotyczącą kabotażu, na okres poprzedzający wprowadzenie ostatecznej regulacji dotyczącej harmonizacji rynku drogowego transportu rzeczy.
 - (6) Stopniowe wdrożenie jednolitego rynku europejskiego powinno prowadzić do zniesienia ograniczeń w dostępie do rynków wewnętrznych państw członkowskich. Należy jednak wziąć przy tym pod uwagę skuteczność kontroli oraz rozwój warunków zatrudnienia w tym zawodzie, harmonizację przepisów między innymi w dziedzinie wdrażania, opłat nakładanych na użytkowników dróg oraz przepisów dotyczących kwestii socjalnych i bezpieczeństwa. Komisja powinna dokładnie monitorować sytuację rynkową oraz przebieg wspomnianej wyżej harmonizacji, a także – jeżeli będzie to właściwe – proponować dalsze otwarcie krajowych rynków transportu drogowego, w tym przewozów kabotażowych.
- [...]
- (13) Przewoźnicy, którzy posiadają licencje wspólnotowe przewidziane w niniejszym rozporządzeniu, oraz przewoźnicy upoważnieni do wykonywania niektórych kategorii międzynarodowych drogowych przewozów rzeczy powinni zostać zgodnie z niniejszym rozporządzeniem uprawnieni do wykonywania krajowych przewozów na terytorium danego państwa członkowskiego tymczasowo, bez konieczności posiadania w tym państwie siedziby statutowej lub oddziału [...].

[...]

- (15) Nie naruszając postanowień traktatu dotyczących prawa przedsiębiorczości, przewozy kabotażowe stanowią świadczenie usług przez przewoźników w państwie członkowskim, w którym nie mają siedziby, i nie powinny być zabronione, jeżeli nie są wykonywane w sposób oznaczający prowadzenie stałej i ciągłej działalności w tym państwie członkowskim. Aby łatwiej wyegzekwować ten wymóg, należy jaśniej zdefiniować częstotliwość przewozów kabotażowych i okres, w którym mogą być wykonywane. W przeszłości takie krajowe przewozy były tymczasowo dozwolone. W praktyce było trudno stwierdzić, na które przewozy wydano zezwolenie. Niezbędne są zatem jasne i łatwe do wyegzekwowania przepisy”.
- 4 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1072/2009, zatytułowany „Definicje”, stanowi:
- „Na użytek niniejszego rozporządzenia:
- [...]
- 6) »przewóz kabotażowy« oznacza krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;
- [...]”.
- 5 Rozdział III rozporządzenia nr 1072/2009, zatytułowany „Przewóz kabotażowy”, obejmuje art. 8 ust. 1 i 2, o następującej treści:
- „1. Każdy przewoźnik [wykonujący] zarobkow[o] drogow[y] przew[óz] rzeczy[,] posiadający licencję wspólnotową, którego kierowca, jeśli jest obywatelem państwa trzeciego, posiada świadectwo kierowcy, jest uprawniony na warunkach określonych w niniejszym rozdziale do wykonywania przewozów kabotażowych.
2. Po dostarczeniu rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym przewoźnicy drogowi, o których mowa w ust. 1, uprawnieni są do wykonywania tym samym pojazdem lub, w przypadku zespołu pojazdów, pojazdem silnikowym tego pojazdu, do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. Ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego ma miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym.
- W terminie, o którym mowa w akapicie pierwszym, przewoźnicy mogą wykonywać niektóre lub wszystkie przewozy kabotażowe dozwolone zgodnie z tym akapitem w którymkolwiek państwie członkowskim, pod warunkiem że są one ograniczone do jednego przewozu kabotażowego na państwo członkowskie w ciągu trzech dni od wjazdu bez ładunku na terytorium tego państwa członkowskiego”.
- Prawo duńskie***
- 6 Punkt 3 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 (wytycznych z dnia 14 maja 2010 r. w sprawie reguł kabotażu drogowego przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1072/2009 dotyczącym

wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, zwanych dalej „wytycznymi w sprawie kabotażu”), opublikowanych na stronie internetowej Trafikstyrelsen (urzędu ds. transportu, Dania) w dniu 21 maja 2010 r., stanowi:

„»Przewóz kabotażowy« oznacza krajowy przewóz rzeczy z miejsca załadunku towarów do miejsca ich wyładunku u odbiorcy wskazanego w liście przewozowym. Przewóz kabotażowy może obejmować albo kilka miejsc załadunku, albo kilka miejsc rozładunku”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 7 W dniu 2 października 2013 r. w ramach postępowania pilotażowego UE (nr 5703/13) Komisja zwróciła się do Królestwa Danii o dodatkowe informacje, aby móc ocenić, czy duńskie przepisy prawne dotyczące przewozu kabotażowego są zgodne z rozporządzeniem nr 1072/2009, oraz wysunęła trzy zarzuty, oparte, odpowiednio, na obowiązku przedłożenia istotnych dokumentów dokładnie w momencie dokonywania kontroli przestrzegania reguł kabotażu, na poziomie grzywien nakładanych na przewoźników w wypadku naruszenia tych reguł oraz na ograniczeniu wprowadzonym w odniesieniu do możliwości wykonywania przewozu kabotażowego obejmującego kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku.
- 8 W odpowiedzi na powyższe żądanie Królestwo Danii przesłało pisma z dnia 18 listopada i 12 grudnia 2013 r.
- 9 Uznając, że owe odpowiedzi nie były zadowalające, w dniu 11 lipca 2014 r. Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia i powtórzyła w nim trzy zarzuty, o których mowa w pkt 7 niniejszego wyroku.
- 10 Pismem z dnia 9 września 2014 r. Królestwo Danii zakwestionowało wspomniane zarzuty.
- 11 W dniu 25 września 2015 r. Komisja skierowała do Królestwa Danii uzasadnioną opinię, w której wskazała, że satysfakcjonują ją wyjaśnienia władz duńskich i zmiana wprowadzona w duńskich przepisach prawnych, jeśli chodzi o zarzut dotyczący obowiązku przedstawiania istotnych dokumentów dokładnie w chwili kontroli. Uzasadniona opinia dotyczyła więc tylko dwóch pozostałych zarzutów.
- 12 Królestwo Danii odpowiedziało na tę uzasadnioną opinię pismem z dnia 25 listopada 2015 r., w którym dostarczyło dodatkowych wyjaśnień.
- 13 Komisja uznała, że wyjaśnienia odnoszące się do zarzutu dotyczącego poziomu grzywien nakładanych na przewoźników w wypadku naruszenia reguł kabotażu są satysfakcjonujące. Postanowiła ona jednak wnieść skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania, lecz ograniczyła zakres tej skargi do zarzutu dotyczącego ograniczenia liczby miejsc załadunku i miejsc rozładunku, które mogą zostać objęte przewozem kabotażowym.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 14 Na poparcie skargi Komisja twierdzi, że pojęcie „przewozu kabotażowego”, o którym mowa w art. 2 pkt 6 i w art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009, należy interpretować w ten sposób, że ten sam przewóz kabotażowy może obejmować kilka miejsc ładunku, kilka miejsc rozładunku, a nawet kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku.

- 15 Komisja utrzymuje, że na posiedzeniu Komitetu ds. Transportu Drogowego w dniu 25 października 2010 r. przedstawiciele państw członkowskich osiągnęli porozumienie w kwestii tej wykładni, która została opublikowana na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu Komisji, w postaci dokumentu „Pytania i odpowiedzi”, w związku z czym wiąże ona wszystkie państwa członkowskie.
- 16 Komisja uważa, że w zakresie, w jakim wytyczne w sprawie kabotażu przyjęte przez Królestwo Danii przewidują, iż przewóz kabotażowy może obejmować albo kilka miejsc załadunku, albo kilka miejsc rozładunku, nie są one zgodne ani z powyższą wykładnią, ani z celem przyświecającym rozporządzeniu nr 1072/2009.
- 17 Wreszcie, w replice Komisja oddała argument Królestwa Danii oparty na tym, że państwom członkowskim przysługuje zakres uznania przy przyjmowaniu krajowych środków wykonawczych w celu wyjaśnienia definicji pojęcia „przewozu kabotażowego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1072/2009. Instytucja ta stoi na stanowisku, że taki zakres uznania nie może istnieć, gdyż pojęcie to zostało zharmonizowane w art. 2 pkt 6 i art. 8 wspomnianego rozporządzenia, oraz że w każdym wypadku wytyczne w sprawie kabotażu nie są zgodne z zasadą proporcjonalności.
- 18 Królestwo Danii kwestionuje wykładnię pojęcia „przewozu kabotażowego”, za jaką opowiada się Komisja. Podnosi ono, że art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 przewiduje wyłącznie, że tym samym pojazdem można wykonać do trzech przewozów kabotażowych, lecz przepis ów nie określa liczby miejsc załadunku i miejsc rozładunku, które może obejmować ten sam przewóz kabotażowy. Tym samym rozporządzenie to nie zawiera jasnej definicji wspomnianego pojęcia.
- 19 Ów brak jasności znajduje potwierdzenie w fakcie, że przepisy dotyczące przewozu kabotażowego przewidziane w rozporządzeniu nr 1072/2009 są różnie interpretowane i stosowane w państwach członkowskich, jak wynika w szczególności ze stron 18 i 19 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego [COM(2014) 222 final]. Ponadto Komisja sama przyznała, że definicja pojęcia przewozu kabotażowego zawarta w rozporządzeniu nr 1072/2009 jest problematyczna oraz że przewiduje ona rewizję tego rozporządzenia w celu zaradzenia tej sytuacji.
- 20 W odniesieniu do argumentu opartego na tym, że wykładnia pojęcia przewozu kabotażowego została wyjaśniona w wyniku posiedzenia komitetu ds. transportu oraz że nowa definicja ustalona przy tej okazji przez przedstawicieli państw członkowskich figuruje w dokumencie „Pytania i odpowiedzi”, który wiąże państwa członkowskie, Królestwo Danii utrzymuje, iż dokument ten nie ma żadnej mocy prawnej oraz że zawarta w nim definicja nie opiera się na porozumieniu między państwami członkowskimi.
- 21 Królestwo Danii twierdzi, że Trybunał orzekł w pkt 48 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), iż w sytuacji gdy rozporządzenie nie jest jasne, państwom członkowskim przysługuje uprawnienie dyskrecjonalne do przyjęcia środków na szczeblu krajowym w celu zaradzenia tej sytuacji, pod warunkiem jednak, że środki te są proporcjonalne i zgodne z celami przyświecającymi danemu rozporządzeniu.
- 22 Owo państwo członkowskie podnosi, że zgodnie z art. 2 pkt 6 i art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 w związku z motywem 15 tego rozporządzenia celem tegoż rozporządzenia jest ograniczenie w przyjmującym państwie członkowskim krajowych przewozów drogowych rzeczy, które to przewozy są wykonywane przez przewoźnika drogowego niemającego siedziby w danym państwie członkowskim, poprzez zakazanie w szczególności przewozów kabotażowych wykonywanych w sposób prowadzący do powstania stałej i ciągłej działalności w tym państwie członkowskim.

- 23 Otóż gdyby do liczby miejsc załadunku lub rozładunku nie miało zastosowania żadne ograniczenie, przewoźnik drogowy niemający siedziby w przyjmującym państwie członkowskim miałby możliwość wykonania dużej liczby przewozów w tym państwie i mógłby uznać je za stanowiące jeden i ten sam przewóz kabotażowy, tak że ograniczenie do trzech przewozów przewidziane w rozporządzeniu nr 1072/2009 można by obejść.
- 24 Królestwo Danii wnioskuje stąd, że z tego względu, iż wytyczne w sprawie kabotażu zapewniają tymczasowy charakter kabotażu oraz przyczyniają się do poprawy współczynnika obciążenia pojazdów ciężarowych i unikania przejazdów bez ładunku, wytyczne te są zgodne z celem przyświecającym rozporządzeniu nr 1072/2009. W jego opinii środki te pozwalają ponadto wzmocnić pewność prawa i zapewnić skuteczność kontroli przestrzegania tego rozporządzenia.

Ocena Trybunału

- 25 W celu orzeczenia w przedmiocie zasadności skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do sprawdzenia przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu (wyroki: z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 maja 2011 r., Komisja/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 W niniejszym przypadku Komisja zarzuca Królestwu Danii, że uchybiło ono zobowiązaniom, które na nim ciążyą na podstawie art. 2 pkt 6 i art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009, poprzez przyjęcie krajowych środków wykonawczych mających na celu wyjaśnienie wykładni pojęcia „przewozu kabotażowego” w rozumieniu tego rozporządzenia, mimo że temu państwu członkowskiemu nie przysługiwała kompetencja w tym zakresie. W każdym wypadku w opinii tej instytucji środki te nie są zgodne z celem przyświecającym rozporządzeniu nr 1072/2009.
- 27 W powyższym względzie należy podkreślić, że chociaż przepisy rozporządzeń mają z reguły, ze względu na sam swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe, wprowadzenie w życie niektórych ich przepisów może jednakże wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie środków wykonawczych (wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, pkt 39, 40; a także z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Bezsporne jest, że państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz konkretyzują korzystanie z zakresu uznania przyznanego im w tym rozporządzeniu, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, pkt 41; a także z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Należy więc odwołać się do właściwych przepisów rozpatrywanego rozporządzenia, interpretowanych w świetle jego celów, aby ustalić, czy przepisy te zakazują, nakazują lub umożliwiają państwu członkowskiemu przyjęcie niektórych środków wykonawczych, a w szczególności w tym ostatnim przypadku – czy rozważany środek wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu (wyrok z dnia 30 marca 2017 r., Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 30 W powyższym względzie należy zauważyć, że właściwe przepisy rozporządzenia nr 1072/2009, czyli jego art. 2 pkt 6 i art. 8, nie zezwalają wyraźnie państwom członkowskim na przyjmowanie krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przewozu kabotażowego.
- 31 Jednak, jak wynika z pkt 28 niniejszego wyroku oraz jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 41 opinii, państwa członkowskie mogą przyjąć krajowe środki wykonawcze do rozporządzenia, nawet jeśli nie zostały w nim do tego wyraźnie upoważnione.
- 32 Trybunał orzekł już w pkt 48–50 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., *Danske Svineproducenter* (C-316/10, EU:C:2011:863), w związku z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.U. 2005, L 3, s. 1), że państwom członkowskim należy przyznać pewien zakres uznania pozwalający im przyjąć środki krajowe ustanawiające normy liczbowe w odniesieniu do wewnętrznej wysokości przegród przeznaczonych do transportu drogowego trzody chlewnej, z tego względu, że nawet jeśli wspomniane rozporządzenie nie upoważnia wyraźnie państw członkowskich do przyjęcia tych norm, rozporządzenie to nie określa dokładnie wysokości tych przegród.
- 33 Podobnie Trybunał orzekł w pkt 36 i 40–43 wyroku z dnia 28 października 2010 r., *SGS Belgium i in.* (C-367/09, EU:C:2010:648), że nawet jeśli rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1) nie upoważnia do tego wyraźnie państw członkowskich, mają one prawo przyjąć krajowe środki wykonawcze przewidujące sankcje, które mogą zostać nałożone w wypadku naruszenia prawa Unii powodującego szkodę w budżecie Unii, zważywszy, że właściwe przepisy wspomnianego rozporządzenia ograniczają się do ustanowienia reguł ogólnych i nie precyzują, w jakiej sytuacji oraz do jakiego podmiotu ma zastosowanie każda z tych sankcji.
- 34 Należy zatem w ten sam sposób sprawdzić, czy – jak twierdzi Królestwo Danii – pojęcie „przewozu kabotażowego”, które zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1072/2009, jest nieprecyzyjne, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię, czy przewóz kabotażowy może obejmować kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku, tak że przyjęcie krajowych środków wykonawczych mających na celu doprecyzowanie zakresu tego pojęcia wydaje się uzasadnione.
- 35 W powyższym względzie należy w pierwszej kolejności zauważyć, że art. 2 pkt 6 rozporządzenia nr 1072/2009 definiuje pojęcie przewozu kabotażowego jako „krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim”, lecz nie precyzuje w żaden sposób liczby miejsc załadunku lub miejsc rozładunku, które może obejmować taki przewóz.
- 36 Artykuł 8 ust. 2 tego samego rozporządzenia przewiduje, że po dostarczeniu rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym przewoźnicy drogowi niemający siedziby w przyjmującym państwie członkowskim są uprawnieni do wykonania do trzech przewozów kabotażowych będących następstwem transportu międzynarodowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do przyjmującego państwa członkowskiego. W przepisie tym uściślono, że ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego ma miejsce w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w przyjmującym państwie członkowskim w ramach dostawy rzeczy w przychodzącym ruchu międzynarodowym.
- 37 Choć z zawartego w tym artykule sformułowania „ostatni rozładunek rzeczy w trakcie przewozu kabotażowego” wynika, że przewóz kabotażowy może obejmować kilka miejsc rozładunku, przepis ten nie wskazuje jednak, czy przewóz kabotażowy może także obejmować kilka miejsc załadunku.

- 38 W związku z powyższym należy stwierdzić, że brzmienie art. 2 pkt 6 i art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy pojęcie „przewozu kabotażowego”, o którym mowa w tym rozporządzeniu, należy rozumieć w ten sposób, że przewóz kabotażowy może obejmować kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku.
- 39 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 44 opinii, sformułowanie przepisu w sposób ogólny i nieprecyzyjny stanowi wskazówkę, że w celu jego wykonania niezbędne jest przyjęcie środków krajowych.
- 40 Ponadto z tego względu, że cel rozporządzenia nr 1072/2009 polega, zgodnie z jego motywem 26, na zapewnieniu spójnych ram dla międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy w Unii, owo rozporządzenie nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przyjęło pewne środki wykonawcze do tego rozporządzenia. Jeśli chodzi w szczególności o kabotaż, w motywie 5 tegoż rozporządzenia uściślono bowiem, że należy przewidzieć przejściową regulację dotyczącą tego rodzaju transportu, dopóki harmonizacja rynku transportu drogowego nie zostanie zakończona.
- 41 W drugiej kolejności należy podkreślić, że aby zdecydować, w jakim momencie limit trzech przewozów przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 należy uznać za osiągnięty, konieczne jest ustalenie, czy przewóz obejmujący kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku stanowi jeden i ten sam przewóz kabotażowy czy też kilka przewozów kabotażowych.
- 42 W trzeciej kolejności bezsporne jest, że pojęcie „przewozu kabotażowego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1072/2009 jest różnie interpretowane przez poszczególne państwa członkowskie. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 49 opinii, Królestwo Danii i, do niedawna, Republika Finlandii uważają, że przewóz kabotażowy nie może obejmować kilku miejsc załadunku i kilku miejsc rozładunku. Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec i Rzeczpospolita Polska zezwalają na kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku, w wypadku gdy istnieje jedna umowa spedycji bądź gdy rzeczy mają tego samego nadawcę lub tego samego odbiorcę. Królestwo Niderlandów i Królestwo Szwecji uważają, że przewóz kabotażowy może zawsze obejmować kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku. Otóż taka rozbieżność w interpretacji świadczy o braku jasności i precyzji rozporządzenia nr 1072/2009 w odniesieniu do pojęcia przewozu kabotażowego.
- 43 W czwartej kolejności należy zwrócić uwagę, że sama Komisja przyznała zarówno w pkt 19 sprawozdania COM(2014) 222 final, jak i w swoich uwagach na piśmie i w trakcie rozprawy, iż zachodzi konieczność wyjaśnienia pojęcia „przewozu kabotażowego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1072/2009.
- 44 W konsekwencji należy stwierdzić, że nawet jeśli art. 2 pkt 6 i art. 8 rozporządzenia nr 1072/2009 nie przewidują wyraźnie przyjęcia krajowych środków wykonawczych, przepisy te nie są jasne, jeśli chodzi o pojęcie przewozu kabotażowego, tak że państwu członkowskiemu należy przyznać uprawnienie dyskrecjonalne do wydania takich środków.
- 45 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 57 i 58 opinii, powyższego stwierdzenia nie może podważyć wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 w celu ich dostosowania do ewolucji sektora [COM(2017) 281 final], mający między innymi na celu zmianę rozporządzenia nr 1072/2009 w odniesieniu do definicji pojęcia przewozu kabotażowego zawartej w art. 2 pkt 6 owego rozporządzenia. Z uwagi bowiem na okoliczność, że wniosek ten jest jeszcze na etapie dyskusji, jest on pozbawiony znaczenia w ramach niniejszej sprawy.
- 46 Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym wykładnia pojęcia przewozu kabotażowego została wyjaśniona w dokumencie „Pytania i odpowiedzi” przyjętym w wyniku posiedzenia Komitetu ds. Transportu Drogowego, które odbyło się w dniu 25 października 2010 r., argument ten także nie może zostać uwzględniony.

- 47 Nawet bowiem jeśli, jak twierdzi Komisja, dokument ten został opublikowany na stronie internetowej DG ds. Mobilności i Transportu tej instytucji, nie został on opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 82–84 opinii, art. 2 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Komitetu ds. Transportu Drogowego stanowi, że w porządku obrad ustalonym dla każdego posiedzenia wprowadza się rozróżnienie między z jednej strony projektami aktów wykonawczych, w odniesieniu do których komitet został poproszony o wydanie opinii zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, a z drugiej strony innymi zagadnieniami przedłożonymi temu komitetowi do wiadomości lub w celu zwykłej wymiany opinii. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że wykładnia pojęcia „przewozu kabotażowego”, które zostało na nowo sformułowane we wspomnianym dokumencie, znajdowała się faktycznie w porządku obrad posiedzenia Komitetu ds. Transportu Drogowego w dniu 25 października 2010 r., lecz kwestia ta nie została poddana pod głosowanie. Wobec tego nie można uznać, że wykładnia ta wynika z porozumienia osiągniętego przez przedstawicieli państw członkowskich. W każdym wypadku sama Komisja przyznała w swoich uwagach na piśmie oraz na rozprawie, że ów dokument nie ma charakteru prawnie wiążącego.
- 48 W takich okolicznościach Królestwu Danii nie można zarzucać, że przyjęło ono krajowe środki wykonawcze do rozporządzenia nr 1072/2009, a w szczególności do art. 2 pkt 6 i art. 8 tego rozporządzenia, aby doprecyzować zakres pojęcia „przewozu kabotażowego” w rozumieniu tegoż rozporządzenia w celu jego stosowania na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 49 Należy jednak sprawdzić, czy krajowe środki wykonawcze przyjęte przez Królestwo Danii, czyli wytyczne w sprawie kabotażu, są zgodne z zasadą proporcjonalności.
- 50 Zasada proporcjonalności, która wiąże w szczególności organy ustawodawcze i regulacyjne państw członkowskich przy stosowaniu prawa Unii, wymaga, aby środki wprowadzone na mocy przepisu były właściwe dla osiągnięcia celu przyświecającego danemu uregulowaniu Unii i nie wykraczały poza to, co niezbędne do jego realizacji (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, pkt 52).
- 51 W pierwszej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy wytyczne w sprawie kabotażu są odpowiednie do osiągnięcia celu przyświecającego rozporządzeniu nr 1072/2009, jeśli chodzi o ten rodzaj transportu, Królestwo Danii utrzymuje, że poprzez zakazanie przewoźnikom drogowym niemającym siedziby w przyjmującym państwie członkowskim wykonywania przewozów kabotażowych obejmujących kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku środki te mają w szczególności na celu zapewnienie, by przewozy kabotażowe nie były wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej i ciągłej działalności.
- 52 W powyższym względzie należy zaznaczyć, że z uwagi na okoliczność, iż rozporządzenie nr 1072/2009 ma, zgodnie z jego motywem 5, na celu ustanowienie przejściowej regulacji w odniesieniu do kabotażu, państwa członkowskie nie są zobowiązane do kompletnego otwarcia krajowych rynków dla przewoźników drogowych niemających siedziby w danym państwie. A zatem art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje, że dozwolony jest jedynie kabotaż będący następstwem transportu międzynarodowego i ograniczony do trzech przewozów w ciągu siedmiu dni od ostatniego rozładunku w tym transporcie międzynarodowym. Ponadto w motywach 13 i 15 rozporządzenia nr 1072/2009 położono nacisk na tymczasowy charakter kabotażu i wskazano między innymi, że przewozy kabotażowe nie powinny być wykonywane w sposób prowadzący do powstania stałej i ciągłej działalności w przyjmującym państwie członkowskim.
- 53 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 66 i 68 opinii, pozwolenie przewoźnikom drogowym niemającym siedziby w przyjmującym państwie członkowskim na wykonywanie przewozów kabotażowych obejmujących nieograniczoną liczbę miejsc załadunku i nieograniczoną liczbę miejsc rozładunku może pozbawić sensu ustanowiony w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 limit trzech przewozów i tym samym być sprzeczne z tymczasowym charakterem kabotażu oraz z celem

przyświecającym temu rozporządzeniu w odniesieniu do tego rodzaju transportu. W takim wypadku tymczasowy charakter kabotażu zapewniałby bowiem jedynie limit siedmiu dni przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009.

- 54 Zakaz przewidziany w wytycznych w sprawie kabotażu może zatem zapewnić przestrzeganie limitu trzech przewozów przewidzianego w art. 8 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.
- 55 Wobec powyższego owe środki są odpowiednie do osiągnięcia celu przyświecającego rozporządzeniu nr 1072/2009 w odniesieniu do kabotażu.
- 56 W drugiej kolejności należy sprawdzić, czy wytyczne w sprawie kabotażu nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.
- 57 Królestwo Danii utrzymuje, że ograniczenie liczby miejsc załadunku i miejsc rozładunku, jakie może obejmować przewóz kabotażowy przewidziany w wytycznych w sprawie kabotażu, jest konieczne do zapewnienia tymczasowego charakteru przewozu kabotażowego i nie jest zbyt restrykcyjne, ponieważ owe wytyczne nie przewidują przecież, że transport kabotażowy może obejmować tylko jedno miejsce załadunku i jedno miejsce rozładunku.
- 58 W powyższym względzie należy zauważyć, że wytyczne w sprawie kabotażu przewidują, iż przewóz kabotażowy może obejmować albo kilka miejsc załadunku, albo kilka miejsc rozładunku. Środki te nie ograniczają zatem liczby nadawców lub zleceniodawców w ramach tego samego przewozu kabotażowego i zezwalają w sposób dorozumiany na to, by przewóz kabotażowy mógł obejmować kilka miejsc załadunku i jedno miejsce rozładunku albo kilka miejsc rozładunku i jedno miejsce załadunku.
- 59 Wynika stąd, że zgodnie z wytycznymi w sprawie kabotażu zakazane są jedynie przewozy kabotażowe obejmujące kilka miejsc załadunku i kilka miejsc rozładunku.
- 60 Owe środki nie wykraczają zatem poza to, co niezbędne do osiągnięcia celu przyświecającego rozporządzeniu nr 1072/2009.
- 61 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy dojść do wniosku, że wytyczne w sprawie kabotażu są zgodne z zasadą proporcjonalności.
- 62 W takich okolicznościach należy uznać, że Komisja nie wykazała, iż Królestwo Danii, przyjmując krajowe środki wykonawcze mające na celu wyjaśnienie pojęcia przewozu kabotażowego w rozumieniu rozporządzenia nr 1072/2009, uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 2 pkt 6 i art. 8 tego rozporządzenia.
- 63 W konsekwencji skargę Komisji należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 64 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Danii wniosło o obciążenie Komisji, a instytucja ta przegrała sprawę, należy ją obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy