



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 6 martie 2025¹

Cauza C-482/23

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Danemarcei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Regulamentul (CE) nr. 1073/2009 – Accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul – Articolul 2 punctul 7 – Noțiunea de «operațiuni de cabotaj» – Articolul 15 litera (b) – Operațiuni de cabotaj în cadrul unor servicii ocazionale – Măsuri naționale de aplicare – Operațiuni care trebuie efectuate în timpul unei perioade de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice – Marjă de apreciere – Proportionalitate”

Introducere

1. Prin acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor de drept al Uniunii privind libera prestare a serviciilor de transport rutier prevăzute la articolul 15 litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1073/2009², care autorizează operațiunile de cabotaj pentru „servicii ocazionale”, prin introducerea unei practici administrative care, în scopul de a clarifica noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” care figurează la articolul 2 punctul 7 din acest regulament, limitează operațiunile de cabotaj cu autocarul și autobuzul pe teritoriul danez la o perioadă de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice (denumită în continuare „practica administrativă în litigiu”).

2. Prezenta cauză ridică problema dacă statele membre au posibilitatea de a adopta măsuri de aplicare în privința noțiunii de operațiuni de cabotaj „temporar”, în conformitate cu definiția cuprinsă la articolul 2 punctul 7 din regulamentul menționat, și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă practica administrativă în litigiu este proporțională.

¹ Limba originală: franceza.

² Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3. Articolul 1 din Regulamentul nr. 1073/2009, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezentul regulament se aplică transportului internațional de persoane cu autocarul și autobuzul pe teritoriul Comunității efectuat de către operatorii de transport, fie contra cost în numele unui terț, fie în cont propriu, stabiliți într-un stat membru în conformitate cu legislația acestuia, utilizând vehicule care sunt înmatriculate în acel stat membru și care sunt adecvate și destinate, conform construcției și echipării acestora, transportului a mai mult de nouă persoane, inclusiv conducătorul auto, și deplasării acestor vehicule fără încărcătură în legătură cu aceste transporturi.

Schimbarea vehiculului sau întreruperea transportului pentru a permite ca o secțiune a deplasării să fie efectuată cu alte mijloace de transport nu aduce atingere aplicării prezentului regulament.”

4. Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, prevede la punctele 4 și 7:

„4. «servicii ocazionale» înseamnă serviciile care nu corespund definiției de servicii regulate, inclusiv serviciile regulate speciale, și a căror caracteristică principală este faptul că transportă grupuri de persoane constituite la inițiativa clienților sau chiar a operatorului de transport;

[...]

7. «operațiuni de cabotaj» înseamnă:

- fie servicii naționale de transport rutier de persoane efectuate contra cost în numele unui terț, temporar, de un operator de transport într-un stat membru gazdă;
- fie îmbarcarea și debarcarea persoanelor în cadrul aceluiași stat membru, în timpul unui serviciu internațional regulat, în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament, cu condiția ca acesta să nu reprezinte principalul scop al serviciului respectiv[.]”

5. Capitolul V din regulamentul menționat, referitor la cabotaj, conține printre altele articolele 14 și 15. Articolul 14 din acesta, intitulat „Principiu general”, are următorul cuprins:

„Orice operator de transport care prestează, contra cost în numele unui terț, servicii de transport rutier de persoane, titular al unei licențe comunitare, are dreptul, în condițiile stabilite în prezentul capitol și fără discriminări din motive de naționalitate sau loc de stabilire, să presteze operațiunile de cabotaj menționate la articolul 15.”

6. Articolul 15 din același regulament, intitulat „Operațiunile de cabotaj autorizate”, prevede:

„Operațiunile de cabotaj se autorizează pentru următoarele servicii:

- (a) servicii regulate speciale, cu condiția să facă obiectul unui contract încheiat între organizator și operatorul de transport;

- (b) servicii ocazionale;
- (c) servicii regulate, prestate de un operator de transport nerezident în statul membru gazdă, în cursul unui serviciu regulat internațional în conformitate cu prezentul regulament, cu excepția serviciilor de transport care satisfac necesitățile unui centru urban sau ale unei zone urbane sau necesitățile de transport între aceasta și zonele limitrofe. Operațiunile de transport de cabotaj nu se efectuează independent de un astfel de serviciu internațional.”

Dreptul danez

7. Astfel cum reiese din comunicatul de presă al Ministerului Transporturilor danez din 11 octombrie 2019, intitulat *„Danmark strammer fortolkningen af EU’s regler om cabotage for busser”* („Danemarca restrânge interpretarea normelor Uniunii în materie de cabotaj cu autobuzul și autocarul”), începând de la 1 noiembrie 2019, autoritățile daneze au pus în aplicare practica administrativă în litigiu, în temeiul căreia termenul „temporar” care figurează la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009³ a fost interpretat ca însemnând „în cadrul unei perioade de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice”.

Istoricul litigiului și procedura precontencioasă

8. Considerând că practica administrativă în litigiu, pusă în aplicare începând de la 1 noiembrie 2019, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor de transport, Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Regatului Danemarcei.

9. În urma unei reuniuni și a unui schimb de scrisori, în cursul anului 2020, între Comisie și guvernul danez, Comisia a adresat guvernului danez la 9 iunie 2021 o scrisoare de punere în întârziere și, la 19 mai 2022, un aviz motivat, la care acest guvern a răspuns prin scrisorile din 2 august 2021 și din 1 iulie 2022.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

10. Prin cererea introductivă din 4 martie 2022, întrucât a considerat neconvingătoare argumentele invocate de guvernul danez în fiecare etapă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisia a introdus prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

11. Regatul Danemarcei și Regatul Norvegiei, precum și Comisia au depus observații scrise în fața Curții. Aceleași părți, precum și Republica Islanda și Autoritatea de Supraveghere AELS au prezentat de asemenea observații orale în ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 5 decembrie 2024.

³ Din motive de precizie, arătăm că versiunea în limba daneză a articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009 utilizează expresia *„i en begrænset periode”* („în cursul unei perioade limitate”), care diferă de termenul *„midlertidigt”* („cu titlu temporar”) utilizat în esență în toate celelalte versiuni lingvistice ale acestei dispoziții, precum și în toate versiunile lingvistice (inclusiv versiunea în limba daneză) ale articolului 1 alineatul (4) din acest regulament, care prevede că regulamentul menționat „se aplică serviciilor naționale de transport rutier de persoane, contra cost în numele unui terț, prestate *cu titlu temporar* de un operator de transport nerezident, în conformitate cu dispozițiile capitolului V” (sublinierea noastră). Ca exemplu, pentru aceste două dispoziții, versiunea în limba franceză utilizează expresia *„à titre temporaire”*, versiunea în limba greacă *„σε προσωρινή βάση”*, versiunea în limba engleză *„on a temporary basis”*, versiunea în limba italiană *„a titolo temporaneo”* și versiunea în limba germană *„zeitweilig”*.

12. Comisia, susținută de Autoritatea de Supraveghere AELS, solicită Curții:

- declararea faptului că, prin neautorizarea operațiunilor de cabotaj cu autocarul și autobuzul în cadrul unor servicii ocazionale, cu excepția situației în care aceste operațiuni au loc în termen de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 15 litera (b) din Regulamentul nr. 1073/2009;
- obligarea Regatului Danemarcei la plata cheltuielilor de judecată.

13. Regatul Danemarcei, susținut de Republica Islanda și de Regatul Norvegiei, solicită Curții:

- respingerea acțiunii;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

Analiză

14. În acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată, Comisia reproșează Regatului Danemarcei că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 15 litera (b) din Regulamentul nr. 1073/2009, prin adoptarea practicii administrative în litigiu, care, în scopul de a clarifica noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” care figurează la articolul 2 punctul 7 din acest regulament, limitează operațiunile de cabotaj cu autocarul și autobuzul pe teritoriul danez la o perioadă de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice.

15. Pentru a soluționa această problemă, vom aduce, în primul rând, câteva precizări cu privire la noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” în sensul regulamentului menționat, înainte de a examina, în al doilea rând, dacă statele membre dispun de o marjă de apreciere care le permite să adopte, în temeiul aceluiași regulament, măsuri de aplicare prin care să se precizeze această noțiune și de a verifica, în al treilea și ultimul rând, caracterul proporțional al practicii administrative în litigiu.

Cu privire la noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” în sensul Regulamentului nr. 1073/2009

16. Cu titlu introductiv, amintim că libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată nu de articolul 56 TFUE, care privește libera circulație a serviciilor în general, ci de dispoziția specifică de la articolul 58 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia „[l]ibera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile”. Aplicarea principiului liberei prestări a serviciilor trebuie, prin urmare, să fie realizată, potrivit Tratatului FUE, prin punerea în aplicare a politicii comune privind transporturile⁴.

17. În temeiul articolului 71 alineatul (1) litera (a) CE [devenit articolul 91 alineatul (1) litera (a) TFUE], care abilita Consiliul Uniunii Europene să stabilească, în conformitate cu procedura prevăzută de această dispoziție, norme comune aplicabile transporturilor internaționale, efectuate dinspre sau către teritoriul unui stat membru ori prin traversarea teritoriului unui stat

⁴ A se vedea printre altele Hotărârea din 22 decembrie 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punctele 29 și 30).

mai multor state membre, Consiliul a adoptat Regulamentul (CEE) nr. 684/92⁵, care a fost modificat inițial prin Regulamentul (CE) nr. 12/98⁶ și ulterior prin Regulamentul nr. 1073/2009, care face obiectul prezentei cauze.

18. Articolul 14 din acest din urmă regulament prevede în esență că orice operator de transport care prestează, contra cost în numele unui terț, servicii de transport rutier de persoane, titular al unei licențe comunitare, are dreptul să presteze operațiuni de cabotaj și în special operațiunile de cabotaj pentru „servicii ocazionale”, care sunt autorizate la articolul 15 litera (b) din regulamentul menționat.

19. Articolul 2 punctul 7 din același regulament definește „operațiunile de cabotaj” ca vizând printre altele serviciile naționale de transport rutier de persoane efectuate contra cost în numele unui terț, „temporar”, de un operator de transport într-un stat membru gazdă. Mai precis, expresia utilizată în versiunea în limba daneză a articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009 („în cursul unei perioade limitate”) este diferită de cea utilizată în esență în toate celelalte versiuni lingvistice ale acestei dispoziții („temporar”) ⁷. În aceste condiții, suntem de acord cu Comisia că, ținând seama de toate versiunile lingvistice ale dispoziției menționate și în scopul de a asigura o aplicare uniformă a acesteia, expresia „în cursul unei perioade limitate” trebuie interpretată ca fiind echivalentă cu termenul „temporar” ⁸.

20. În ceea ce privește interpretarea termenului „temporar”, amintim că, în principiu, astfel cum reiese din jurisprudența Curții în materie de prestare de servicii, caracterul temporar al unei activități în sensul articolului 57 TFUE trebuie apreciat nu doar în funcție de durata acestei prestări, ci, în egală măsură, în funcție de frecvența, de periodicitatea sau de continuitatea sa ⁹ și că nicio dispoziție din Tratatul FUE nu permite să se stabilească în mod abstract durata sau frecvența începând cu care prestarea unui serviciu sau a unui anumit tip de serviciu într-un alt stat membru nu mai poate fi considerată o prestare de servicii în sensul acestui tratat ¹⁰.

21. Acestea fiind precizate, trebuie să se examineze marja de apreciere de care dispun statele membre în ceea ce privește interpretarea și aplicarea noțiunii de operațiuni de cabotaj efectuate „temporar”.

⁵ Regulamentul Consiliului din 16 martie 1992 privind normele comune pentru transportul internațional de călători cu autocarul și autobuzul (JO 1992, L 74, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 34).

⁶ Regulamentul Consiliului din 11 decembrie 1997 de stabilire a condițiilor în care transportatorii nerezidenți pot presta servicii naționale de transport rutier de călători într-un stat membru (JO 1998, L 4, p. 10, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 184).

⁷ A se vedea nota de subsol 3 din prezentele concluzii.

⁸ Curtea a precizat că necesitatea aplicării și, prin urmare, a interpretării uniforme a dispozițiilor unui act al Uniunii exclude posibilitatea ca textul său să fie privit în mod izolat, prin raportare doar la una dintre versiunile sale lingvistice, impunând, dimpotrivă, ca acesta să fie interpretat atât în funcție de voința reală a autorului său, cât și în funcție de scopul urmărit de acesta din urmă, în special în lumina versiunilor existente în toate celelalte limbi (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 15 mai 2014, Timmel, C-359/12, EU:C:2014:325, punctul 63 și jurisprudența citată).

⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 27).

¹⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 decembrie 2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, punctul 31). În opinia noastră, această jurisprudență referitoare la prestarea de servicii în general este în principiu relevantă pentru interpretarea termenului „temporar” din legislația sectorială privind transporturile internaționale în Uniune, fără a aduce atingere necesității de a ține seama de caracteristicile specifice ale acestei legislații.

Cu privire la existența unei marje de apreciere care permite statelor membre să adopte măsuri de aplicare referitoare la noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” în sensul Regulamentului nr. 1073/2009

22. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în temeiul articolului 288 TFUE și având în vedere însăși natura regulamentelor și funcția lor în sistemul de izvoare ale dreptului Uniunii, dispozițiile acestor regulamente au în general un efect imediat în ordinele juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare. Totuși, unele dintre aceste dispoziții pot necesita, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea de către statele membre a unor măsuri de aplicare¹¹.

23. În această privință, deși statele membre nu sunt în general private de competența de a adopta modalități procedurale pentru aplicarea normelor direct aplicabile ale dreptului Uniunii, nu este mai puțin adevărat că acesta le interzice să stabilească condiții suplimentare pentru aplicarea unei dispoziții a unui regulament sau să adopte măsuri suplimentare care afectează fondul unui regulament. În acest context, autonomia instituțională și procedurală a statelor membre este limitată, în conformitate cu principiul cooperării loiale, de necesitatea de a asigura efectul util al dreptului Uniunii și, în special, aplicarea sa uniformă în toate statele membre¹².

24. Prin urmare, în măsura în care punerea în aplicare a anumitor dispoziții ale unui regulament o impune, statele membre pot adopta măsuri de aplicare a regulamentului respectiv dacă prin aceasta nu împiedică aplicabilitatea sa directă, nu disimulează natura sa de act de drept al Uniunii și specifică exercitarea marjei de apreciere acordate prin respectivul regulament, rămânând totodată în limitele dispozițiilor acestuia¹³.

25. Mai precis, interpretarea unor noțiuni nedeterminate cuprinse în acte de drept al Uniunii trebuie efectuată în contextul rolului și al obiectivelor dispoziției respective¹⁴. Este necesar ca, prin raportare la dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 1073/2009 interpretate în lumina obiectivelor sale, să se determine dacă acestea interzic, impun sau permit statelor membre să adopte anumite măsuri de aplicare și, în această din urmă ipoteză, dacă măsura respectivă se înscrie în cadrul marjei de apreciere recunoscute fiecărui stat membru¹⁵.

¹¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca (C-541/16, EU:C:2018:251, punctul 27 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 30 mai 2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, punctul 40 și jurisprudența citată).

¹² Curtea a precizat printre altele că aplicabilitatea directă a regulamentelor exclude, în lipsa unor dispoziții contrare, adoptarea de către statele membre a unor măsuri interne care să afecteze domeniul de aplicare al regulamentului. Prin urmare, statele membre nu pot, cu excepția cazului în care se prevede altfel, să restrângă domeniul de aplicare al unui regulament și, prin aceasta, să limiteze întinderea obligațiilor prevăzute de acesta (a se vedea Hotărârea din 21 martie 2024, Remia Com Impex, C-10/23, EU:C:2024:259, punctul 53 și jurisprudența citată).

¹³ A se vedea Hotărârea din 30 mai 2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, punctul 41 și jurisprudența citată). De altfel, chiar și în cazul unei abilitări explicate sau al recunoașterii unei competențe de derogare în favoarea statelor membre, exercitarea acestei competențe trebuie să țină seama de obiectivele reglementării care o prevede, precum și de principiile generale ale dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 27 septembrie 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali și Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, punctul 32).

¹⁴ A se vedea în acest sens Szpunar, M., „L'interprétation des standards juridiques (*Generalklauseln*) et d'autres notions indéterminées contenus dans les actes du droit de l'Union”, *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 940-952.

¹⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 mai 2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, punctul 42 și jurisprudența citată).

26. La punctele următoare, vom examina domeniul de aplicare al dispozițiilor relevante ale acestui regulament luând în considerare, potrivit jurisprudenței constante a Curții, atât formularea acestora, cât și contextul lor, precum și obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte aceste dispoziții și, în speță, geneza respectivei reglementări¹⁶.

27. În primul rând, în ceea ce privește *modul de redactare* a dispozițiilor relevante ale Regulamentului nr. 1073/2009, și anume, în speță, articolul 2 punctul 7, precum și articolele 14 și 15 din acesta, niciuna dintre ele nu autorizează în mod expres statele membre să adopte măsuri naționale de aplicare în ceea ce privește interpretarea noțiunii de „operațiuni de cabotaj” și nici măcar nu interzice, de altfel, adoptarea respectivelor măsuri de către acestea din urmă.

28. Astfel cum s-a amintit la punctul 19 din prezentele concluzii, articolul 2 punctul 7 din acest regulament definește noțiunea de „operațiuni de cabotaj” ca vizând printre altele „servicii naționale de transport rutier de persoane efectuate contra cost în numele unui terț, *temporar*, de un operator de transport într-un stat membru gazdă”¹⁷. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă noțiunea de „operațiuni de cabotaj”, așa cum este definită în regulamentul menționat, este lipsită de precizie, în special în ceea ce privește măsura în care o asemenea operațiune este efectuată „temporar”, astfel încât pare necesară sau justificată adoptarea unor măsuri naționale de aplicare care urmăresc să precizeze sfera de aplicare a acestei noțiuni.

29. În această privință, deși din termenul „temporar” rezultă că operațiunile de cabotaj nu pot fi efectuate în mod permanent, respectiva dispoziție nu furnizează nicio altă indicație, în special pentru a relua criteriile reținute de jurisprudența Curții citată la punctul 20 din prezentele concluzii, în ceea ce privește durata, frecvența, periodicitatea sau continuitatea prestației care i-ar permite acesteia să respecte limitele autorizate de același regulament.

30. Deși legislația Uniunii poate recurge la noțiuni nedeterminate sau deschise, care necesită o aplicare de la caz la caz¹⁸, Curtea a statuat deja că faptul că o dispoziție este redactată în termeni generali sau imprecisi constituie un indiciu referitor la necesitatea de a fi adoptate măsuri naționale de aplicare¹⁹. Prin urmare, în opinia noastră, caracterul generic al articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009 poate în principiu să permită adoptarea unor măsuri de aplicare, în măsura în care aceste măsuri sunt justificate în lumina contextului sau a obiectivelor respectivului regulament.

31. În al doilea rând, în ceea ce privește *contextul* în care se înscrie Regulamentul nr. 1073/2009, precum și *geneza* sa, trebuie arătat printre altele că acest regulament referitor la transportul internațional de *persoane* cu autocarul și autobuzul a fost adoptat în cadrul aceluiași „pachet” legislativ precum Regulamentul (CE) nr. 1072/2009²⁰, care conține o definiție deosebit de precisă a noțiunii de „cabotaj” în ceea ce privește transportul rutier internațional de *mărfuri*. Astfel, articolul 8 alineatul (2) primul paragraf din acest din urmă regulament permite operatorilor de transport de mărfuri care efectuează operațiuni contra cost în numele unui terț să efectueze, cu același vehicul, până la trei operațiuni de cabotaj consecutive unui transport internațional dintr-un alt stat membru sau dintr-o țară terță în statul membru gazdă, odată ce au fost livrate

¹⁶ A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punctul 30 și jurisprudența citată).

¹⁷ Sublinierea noastră.

¹⁸ Ca exemplu, articolul 57 TFUE se referă la desfășurarea „temporar[ă]” a unei activități într-un stat membru diferit de cel în care este stabilit prestatorul.

¹⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca (C-541/16, EU:C:2018:251, punctul 39).

²⁰ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri (JO 2009, L 300, p. 72).

mărfurile transportate în cursul transportului internațional care are ca destinație statul membru gazdă, cu condiția ca, în cursul unei operațiuni de cabotaj, ultima descărcare înainte de părăsirea statului membru gazdă să aibă loc în termen de șapte zile de la ultima descărcare a mărfurilor introduse în statul membru gazdă în cadrul operațiunii de transport internațional care îl are pe acesta ca destinație²¹.

32. Rezultă, în opinia noastră, că, deși Regulamentul nr. 1072/2009 prevede o definiție precisă a „operațiunii de cabotaj de mărfuri”, în timp ce Regulamentul nr. 1073/2009 nu conține nicio dispoziție identică sau similară în ceea ce privește operațiunea de cabotaj de persoane, este rezonabil să se considere că legiuitorul Uniunii a adoptat cu bună știință norme diferite în acest domeniu²².

33. Totuși, această constatare, deși de natură să demonstreze necesitatea resimțită de legiuitorul Uniunii de a defini noțiunea de „operațiune de cabotaj de mărfuri” într-un mod mai precis decât noțiunea de „operațiune de cabotaj de persoane”, printre altele în lumina concluziilor care decurg din aplicarea regulamentului precedent²³, nu poate, în sine, să excludă posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri de aplicare, în măsura în care acestea se dovedesc necesare sau justificate.

34. Desigur, ar fi simplist să se deducă din existența unei dispoziții foarte detaliate în dreptul Uniunii cu privire la definiția noțiunii de „operațiuni de cabotaj de mărfuri” că, în dreptul național, această definiție ar fi de asemenea necesară și justificată în privința operațiunilor de cabotaj de persoane. Astfel, trebuie arătat că, deși articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009 oferă o definiție mai precisă (și restrictivă) a noțiunii de „operațiuni de cabotaj” decât cea prevăzută la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009, adoptarea unei asemenea dispoziții, pe de o parte, era perfect conformă cu abilitarea primită de Consiliu în temeiul articolului 71 alineatul (1) litera (a) CE [devenit articolul 91 alineatul (1) litera (a) TFUE] și, pe de altă parte, introducea un cadru armonizat aplicabil în întreaga Uniune, în timp ce adoptarea unei legislații sau a unei practici administrative naționale care precizează în mod detaliat aplicarea acestei noțiuni în interiorul unui și aceluiași stat membru implică în mod inevitabil riscul să fie aplicate în cadrul Uniunii norme naționale eterogene²⁴.

35. Totuși, existența acestui risc nu poate, în sine, să împiedice posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri naționale de aplicare, orice aplicare națională a unei dispoziții normative implicând, prin definiție, un astfel de risc²⁵.

²¹ Fostul Regulament (CEE) nr. 3118/93 al Consiliului din 25 octombrie 1993 de stabilire a condițiilor în care transportatorii nerezidenți pot să opereze servicii de transporturi rutiere naționale de marfă în interiorul unui stat membru (JO 1993, L 279, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 3, p. 14) nu impunea asemenea limitări. Astfel, au fost introduse limitări prin Regulamentul nr. 1072/2009 ca urmare a dificultăților întâmpinate în controlul caracterului „temporar” al operațiunilor de cabotaj [a se vedea considerentul (15) al acestui regulament] și prin constatarea că armonizarea pieței transporturilor era încă incompletă [a se vedea considerentele (4)-(6) ale regulamentului menționat].

²² Conform axiomei „*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*”.

²³ În comunicarea sa interpretativă privind caracterul temporar al cabotajului rutier în cadrul transportului de mărfuri (JO 2005, C 21, p. 2), Comisia, pentru a justifica această incoerență între cele două regulamente, a arătat că, spre deosebire de Regulamentul (CE) nr. 12/98 (predecesorul Regulamentului nr. 1073/2009), Regulamentul nr. 3118/93 (care a precedat Regulamentul nr. 1072/2009) a ridicat probleme de interpretare și de aplicare. În același mod, potrivit Comisiei, consultarea referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune pentru accesul pe piața transportului internațional rutier de mărfuri [COM(2007) 265 final] ar fi evidențiat faptul că transporturile rutiere de mărfuri și de persoane constituiau două tipuri de transport diferite și că nu aveau suficiente puncte comune pentru a fi integrate în același act legislativ.

²⁴ Această constatare include de altfel piața Spațiului Economic European, așa cum reiese din diferitele noțiuni de „operațiuni de cabotaj de persoane” aplicate în Islanda și în Norvegia, care au fost menționate de guvernele acestor țări în ședință.

²⁵ Într-adevăr, numai o măsură adoptată de legiuitorul Uniunii ar putea evita riscul ca această dispoziție să facă obiectul unor aplicări divergente.

36. În al treilea și ultimul rând, poziția părților diferă cu privire la *obiectivele* urmărite de Regulamentul nr. 1073/2009 referitor la operațiunea de cabotaj. Astfel, potrivit Comisiei, acest regulament urmărește să liberalizeze – și, prin urmare, *să permită* – efectuarea anumitor tipuri de transport rutier de persoane și să stabilească condițiile în care operatorii de transport nerezidenți sunt autorizați să efectueze, temporar, servicii naționale de transport de persoane într-un stat membru în cadrul politicii comune a Uniunii în domeniul transporturilor. Regulamentul menționat ar acorda în acest mod respectivelor operatori de transport un drept a cărui unică limită ar fi stabilirea în statul membru de destinație a serviciului, potrivit jurisprudenței Curții privind distincția clasică dintre libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire²⁶. Din această perspectivă, orice precizare cu caracter restrictiv ar limita dreptul operatorilor de transport de a efectua operațiuni de cabotaj și, prin urmare, ar fi contrară obiectivului care constă în a permite exercitarea cât mai largă posibil a libertății de a presta serviciul în discuție. La rândul său, guvernul danez susține că același regulament *limitează* dreptul operatorilor de transport de a presta servicii de cabotaj, astfel încât statele membre sunt obligate să sancționeze efectuarea operațiunilor de cabotaj dincolo de o „perioadă limitată”.

37. În această privință, suntem de acord cu poziția exprimată de Comisie, potrivit căreia Regulamentul nr. 1073/2009 favorizează, deși în mod limitat, libera prestare a serviciilor de cabotaj. Totuși, în măsura în care acest regulament nu stabilește în mod precis perioada în care poate fi efectuată operațiunea de cabotaj, trebuie să se recunoască statelor membre o anumită marjă de apreciere în această privință²⁷. Astfel, după cum arată guvernul danez, statele membre trebuie să poată garanta aplicarea efectivă a dreptului Uniunii de către autoritățile naționale, *a fortiori* într-o situație precum cea în discuție în speță, în care normele referitoare la circulația rutieră, inclusiv operațiunea de cabotaj, fac obiectul unei supravegheri active și al unei competențe de sancționare de către poliție²⁸.

38. În această privință, principiul securității juridice impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru justițiabili, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra particularilor și a întreprinderilor – cu atât mai mult atunci când acestea au un caracter represiv²⁹, și ca reglementarea Uniunii să permită persoanelor interesate să își cunoască fără ambiguitate drepturile și obligațiile, precum și să acționeze în consecință³⁰. În speță, trebuie arătat că practica administrativă în litigiu stabilește

²⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

²⁷ Pe de altă parte, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1072/2009, Curtea a statuat că, ținând seama de obiectivul care constă în asigurarea unui cadru uniform pentru transportul internațional rutier de mărfuri pe întregul teritoriu al Uniunii [obiectiv formulat în considerentul (26) al acestui regulament în mod identic cu cel expus în considerentul (21) al Regulamentului nr. 1073/2009], regulamentul menționat nu se opune ca un stat membru să adopte anumite măsuri de aplicare a aceluiași regulament (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca, C-541/16, EU:C:2018:251, punctul 40).

²⁸ După cum se enunță în considerentul (19) și la articolul 27 din Regulamentul nr. 1073/2009, statele membre ar trebui să adopte măsurile necesare pentru punerea în aplicare a acestui regulament, în special în ceea ce privește sancțiunile.

²⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 2024, Staatssecretaris van Financiën (Dobândă aferentă unui împrumut intragrup) (C-585/22, EU:C:2024:822, punctul 90 și jurisprudența citată).

³⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 noiembrie 2021, Aurubis (C-271/20, EU:C:2021:959, punctul 69 și jurisprudența citată). Pentru doctrină, a se vedea printre altele Paunio, E., „Legal certainty – form and substance”, *Legal Certainty in Multilingual EU Law: Language, Discourse, and Reasoning at the European Court of Justice*, Londra, 2016, p. 51-99. De altfel, principiile securității juridice și protecției încrederii legitime trebuie să fie respectate atât de instituțiile Uniunii, cât și de statele membre în exercitarea competențelor de aplicare a actelor Uniunii (a se vedea prin analogie, în ceea ce privește aplicarea directivelor, Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza UP CAFFE, C-171/23, EU:C:2024:417, punctul 66 și jurisprudența citată).

criterii care sporesc previzibilitatea cerințelor prevăzute de Regulamentul nr. 1073/2009 și care, prin urmare, contribuie atât la respectarea acestora de către operatorii economici în cauză, cât și la eficacitatea și obiectivitatea controalelor efectuate de autoritățile competente³¹.

39. În concluzie, apreciem că nu se poate reproșa Regatului Danemarcei că a adoptat, prin intermediul practicii administrative în litigiu, măsuri naționale de aplicare a Regulamentului nr. 1073/2009 cu privire la noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar”, prevăzută la articolul 2 punctul 7 din acest regulament.

40. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă aceste măsuri naționale de aplicare sunt conforme cu principiul proporționalității, în lumina jurisprudenței Curții citate la punctul 24 din prezentele concluzii.

Cu privire la caracterul proporțional al practicii administrative în litigiu

41. Dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, atunci când statele membre adoptă măsuri de aplicare a unui regulament, ele sunt obligate să respecte principiul proporționalității, care se impune autorităților lor legislative și de reglementare atunci când aplică dreptul Uniunii și care presupune ca mijloacele instituite de o dispoziție să fie de natură să realizeze obiectivul urmărit de reglementarea Uniunii în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia³².

42. Prin urmare, trebuie, în primul rând, să se aprecieze conformitatea practicii administrative în litigiu cu obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1073/2009.

43. Acest regulament urmărește în esență să ofere un cadru coerent pentru transportul internațional de persoane cu autocarul și autobuzul în întreaga Uniune, în special prin asigurarea liberei prestări a serviciilor în domeniul transportului de persoane și prin stabilirea condițiilor în care operatorii de transport nerezidenți sunt autorizați să efectueze operațiuni de cabotaj³³. În consecință, regulamentul menționat permite prestarea de servicii de cabotaj, subliniind în același timp caracterul temporar al acestor servicii.

44. Obiectivul urmărit de administrația daneză prin intermediul practicii administrative în litigiu este de a limita operațiunile de cabotaj sau, cel puțin, de a limita recurgerea abuzivă la acestea, împiedicând ca respectiva activitate să iasă din cadrul unei activități temporare și să devină o activitate permanentă sau continuă³⁴, făcând astfel condițiile pentru efectuarea operațiunilor de cabotaj din punct de vedere juridic clare, previzibile și ușor de respectat. În plus, așa cum a

³¹ În plus, deși aplicarea uniformă a acestui regulament în toate statele membre este afectată de adoptarea unor măsuri naționale de aplicare, noțiunea foarte generică de operațiuni de cabotaj „temporar”, astfel cum este prevăzută la articolul 2 punctul 7 din regulamentul menționat, fără a fi însoțită de nicio dispoziție explicativă, implică de asemenea un astfel de risc atât printre statele membre, cât și în interiorul aceluiași stat membru.

³² A se vedea Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca (C-541/16, EU:C:2018:251, punctele 49 și 50, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 30 mai 2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, punctul 43).

³³ A se vedea printre altele considerentele (2)-(4), (10) și (21) ale Regulamentului nr. 1073/2009.

³⁴ Astfel cum observă Comisia, potrivit comunicatului de presă al Ministerului Transporturilor din 11 octombrie 2019 (a se vedea punctul 7 din prezentele concluzii), obiectivul urmărit de practica administrativă în litigiu este de a combate dumpingul social, în timp ce, în cursul procedurii precontencioase, guvernul danez a precizat că această practică urmărește să clarifice normele privind cabotajul cu autobuzul sau autocarul pentru ca acestea să poată fi efectiv aplicate.

confirmat guvernul danez în ședință, prin stabilirea practicii administrative în litigiu, administrația daneză s-a inspirat din definiția adoptată, în ceea ce privește operațiunea de cabotaj de mărfuri, la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009³⁵.

45. În această privință, considerăm că, în principiu, practica administrativă în litigiu este conformă cu obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1073/2009 în măsura în care, prin stabilirea unei limite temporale pentru operațiunea de cabotaj cu autocarul și autobuzul pe teritoriul danez în cursul unei perioade de o lună calendaristică, ea pare aptă să garanteze cerința de a nu asigura acest serviciu decât „temporar”, precum și să garanteze previzibilitatea și respectarea cerinței amintite.

46. Prin urmare, rămâne să se examineze, în al doilea rând, dacă practica administrativă în litigiu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare nu se impune, de la bun început, în mod evident.

47. În această privință, este adevărat că practica respectivă introduce o limitare foarte importantă în exercitarea activității în discuție în speță și că mijloace mai puțin restrictive ar putea permite atingerea obiectivului declarat³⁶. De exemplu, limitarea duratei operațiunii de cabotaj la două săptămâni în aceeași lună sau limitarea numărului de operațiuni autorizate în cursul unei săptămâni ar fi putut împiedica de asemenea ca această activitate să devină permanentă sau continuă, fiind în același timp un mecanism mai puțin restrictiv³⁷. În plus, faptul că practica administrativă în litigiu nu ține seama de frecvența serviciului face această practică de asemenea incoerentă, în sensul că, deși practica menționată permite unui operator de transport să efectueze un număr potențial nelimitat de curse în timpul unei săptămâni calendaristice, ea presupune, în schimb, ca un operator de transport care efectuează un transport național de persoane în Danemarca să nu mai poată asigura servicii naționale de transport de persoane într-un interval de opt zile sau mai mult într-o lună calendaristică³⁸.

48. În aceste condiții, este de asemenea adevărat că respectivul caracter foarte imprecis al noțiunii în discuție în speță nu se pretează la o aplicare univocă. Prin urmare, în lipsa unui criteriu de referință, pare foarte dificil să se ajungă la o soluție care să nu aibă o alternativă mai puțin restrictivă³⁹. În plus, în lipsa unui astfel de criteriu de referință, practica administrativă în litigiu a introdus o normă asemănătoare celei prevăzute pentru operațiunea de cabotaj de mărfuri la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009, care figurează în același „pachet” legislativ precum Regulamentul nr. 1073/2009. Deși, pentru motivele expuse la punctele 32 și 33

³⁵ În ședință, guvernul danez a indicat că, înainte de adoptarea practicii administrative în litigiu, această dispoziție era aplicată fără nicio perioadă de referință și era considerată respectată atunci când transportul nu dura mai mult de câteva luni, ceea ce permitea operatorilor de transport să înceapă un nou ciclu de transport la mică distanță de primul, ceea ce complica sarcina de control a autorităților polițienesti.

³⁶ Cu atât mai mult cu cât obiectivul menționat de guvernul danez în observațiile sale scrise este acela de a garanta că efectuarea cabotajului cu autocarul și autobuzul nu are loc în mod continuu și într-o asemenea măsură încât, în practică, întreprinderea nerezidentă să nu părăsească niciodată sau să părăsească foarte rar teritoriul statului gazdă.

³⁷ Aceste ipoteze sunt formulate doar cu titlu indicativ, putând fi avute în vedere și alte posibilități, indiferent de caracterul lor proporțional.

³⁸ Astfel, este dificil să se explice din ce motiv, de exemplu, prestarea a numai două tipuri de operațiuni efectuate la un interval de opt zile ar împiedica să se considere că activitatea este exercitată temporar, în timp ce prestarea unui număr mult mai mare de operațiuni în cursul unei săptămâni ar permite să se considere că activitatea se desfășoară temporar. De altfel, frecvența serviciului nu constituie decât unul dintre criteriile evidențiate de jurisprudența Curții referitoare la prestarea de servicii în general pentru a interpreta termenul „temporar” prevăzut la articolul 57 TFUE (a se vedea punctul 20 din prezentele concluzii).

³⁹ De altfel, Curtea a statuat că, chiar și atunci când un stat membru invocă o cerință imperativă pentru a justifica un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor și trebuie să demonstreze că reglementarea sa este adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului legitim urmărit, această sarcină a probei nu poate merge până la a impune statului membru respectiv să dovedească, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea acestui obiectiv în aceleași condiții (a se vedea Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punctul 66 și jurisprudența citată).

din prezentele concluzii, doar această considerație nu poate stabili că practica administrativă în litigiu este proporțională, nu este mai puțin adevărat că referirea la o legislație similară a Uniunii constituie un indiciu al intenției administrației daneze de a introduce o normă care să fie, pe cât posibil, conformă cu dreptul Uniunii⁴⁰.

49. În plus, Comisia, căreia îi revine sarcina de a dovedi existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor⁴¹, s-a limitat, în pledoariile sale, să evoce elemente generale, fără a prezenta niciun element concret în susținerea acțiunii sale⁴². Astfel, singura soluție avută în vedere de Comisie constă în a interzice orice măsură de aplicare a noțiunii de operațiuni de cabotaj „temporar” și în a lăsa aplicarea sa unei evaluări de la caz la caz, în funcție nu numai de durata prestației, ci și de frecvența, periodicitatea sau continuitatea acesteia, în conformitate cu Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411)⁴³.

50. Totuși, în opinia noastră, această jurisprudență, care face distincție între prestarea de servicii într-un stat membru diferit de cel în care este stabilit prestatorul și exercitarea dreptului de stabilire în acest stat membru, pur și simplu nu poate fi transpusă în speță. Astfel, Regulamentul nr. 1073/2009 nu prevede liberalizarea completă a operațiunilor de cabotaj, dar le admite pe acestea din urmă printre altele ca transporturi efectuate „temporar”, în temeiul articolului 2 punctul 7 din acest regulament, în special în ceea ce privește „serviciile ocazionale” în sensul articolului 15 litera (b) din regulamentul menționat. În caz contrar, ar fi superfluă precizarea potrivit căreia operațiunile de cabotaj sunt printre altele operațiuni efectuate „temporar”⁴⁴.

51. În lumina considerațiilor care precedă, apreciem că Comisia nu a demonstrat că, prin adoptarea practicii administrative în litigiu, potrivit căreia noțiunea de operațiuni de cabotaj „temporar” prevăzută la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009 trebuie interpretată în sensul că se referă la operațiunile de cabotaj cu autocarul și autobuzul pe teritorii danez în cadrul unei perioade de șapte zile consecutive în cursul aceleiași luni calendaristice, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 15 litera (b) din acest regulament.

⁴⁰ Într-adevăr, deși Consiliul a ales soluția celor șapte zile ca fiind oportună și compatibilă cu dreptul Uniunii, este dificil de conceput ca, într-o situație comparabilă, această soluție să poată constitui o alegere incompatibilă cu dreptul Uniunii. Chiar dacă, conform observațiilor scrise și orale ale Comisiei, termenul „temporar” din Regulamentul nr. 3118/93 privind transportul de mărfuri (care a precedat Regulamentul nr. 1072/2009) a putut da naștere unor dificultăți de interpretare sau de aplicare (a se vedea nota de subsol 23 din prezentele concluzii), spre deosebire de Regulamentul nr. 12/98 privind transportul de persoane (care a precedat Regulamentul nr. 1073/2009), acest lucru nu împiedică totuși ca adoptarea unei soluții similare să poată fi de asemenea satisfăcătoare pentru a stabili ce acoperă această noțiune nedeterminată.

⁴¹ Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a putea fi invocată vreo prezumție de către Comisie [a se vedea printre altele Hotărârea din 21 decembrie 2023, Comisia/Danemarca (Durată maximă de parcare) (C-167/22, EU:C:2023:1020, punctul 47 și jurisprudența citată)].

⁴² Astfel, această instituție se limitează să sublinieze că practica administrativă în litigiu este mai strictă decât este necesară pentru atingerea obiectivului declarat, și anume acela de a evita ca operațiunea de cabotaj să fie efectuată permanent sau continuu. Ea nu a indicat, nici în înscrisurile sale, nici în ședință, nicio măsură specifică care, în opinia sa, ar putea îndeplini criteriile de proporționalitate.

⁴³ A se vedea în special punctele 25-27 din această hotărâre. Cu alte cuvinte, potrivit Comisiei, operațiunile de cabotaj ar trebui, în orice caz, să fie autorizate ca „servicii”, și anume în măsura în care prestatorul nu își exercită dreptul de stabilire.

⁴⁴ Cu alte cuvinte, operațiunea de cabotaj nu constituie un serviciu precum celelalte, care poate fi prestat într-un alt stat membru atât timp cât nu intră sub incidența libertății de stabilire, ci un serviciu care, prin definiție (în conformitate cu articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1073/2009), este efectuat „temporar”.

Cu privire la cheltuielile de judecată

52. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Regatul Danemarcei a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Concluzie

53. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să respingă acțiunea și să oblige Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.