



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

12 aprilie 2018*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Regulamentul (CE) nr. 1072/2009 – Articolul 2 punctul 6 – Articolul 8 – Operațiuni de cabotaj – Noțiune – Definiție cuprinsă într-un document «Întrebări și răspunsuri» întocmit de Comisia Europeană – Valoare juridică – Măsuri naționale de aplicare care limitează numărul punctelor de încărcare și de descărcare ce pot face parte din aceeași operațiune de cabotaj – Marjă de apreciere – Restricție – Proportionalitate”

În cauza C-541/16,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 25 octombrie 2016,

Comisia Europeană, reprezentată de J. Hottiaux, de L. Grønfeldt și de U. Nielsen, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Regatului Danemarcei, reprezentat inițial de C. Thorning, ulterior de J. Nymann-Lindegren și de M. Søndahl Wolff, în calitate de agenți,

pârât,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J. L. da Cruz Vilaça, președinte de cameră, domnii E. Levits și A. Borg Barthet, doamna M. Berger și domnul F. Biltgen (raportor), judecători,

avocat general: domnul E. Tanchev,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 octombrie 2017,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 23 noiembrie 2017,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: daneza.

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 punctul 6 și al articolului 8 din Regulamentul (CE) nr. 1072/2009 al 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).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 1072/2009

- 2 Regulamentul nr. 1072/2009 are drept obiectiv instituirea unei politici comune de transport, între altele prin stabilirea unor norme comune aplicabile accesului la piața transportului rutier internațional de mărfuri pe teritoriul Uniunii Europene, precum și prin definirea condițiilor în care operatorii de transport nerezidenți pot să presteze servicii de transport în interiorul unui stat membru. Acest regulament consacră principiul potrivit căruia transportul internațional se efectuează pe baza deținerii unei licențe comunitare. Aceasta poate fi eliberată oricărui operator de transport rutier de mărfuri care efectuează transport rutier de mărfuri contra cost în numele unui terț.
 - 3 Considerentele (4)-(6), 13 și 15 ale Regulamentului nr. 1072/2009 au următorul cuprins:
 - „(4) Instituirea unei politici comune de transport implică eliminarea tuturor restricțiilor impuse furnizorului serviciilor în cauză în temeiul naționalității sau al faptului că este stabilit într-un alt stat membru decât cel în care urmează să fie prestate serviciile respective.
 - (5) Pentru a se realiza acest lucru de o manieră flexibilă și fluentă, până la armonizarea completă a pieței transporturilor rutiere, ar trebui să se prevadă un regim tranzitoriu de cabotaj.
 - (6) Finalizarea progresivă a pieței unice europene ar trebui să conducă la eliminarea barierelor în calea accesului la piețele interne ale statelor membre. Cu toate acestea, ar trebui să se ia în considerare eficacitatea controalelor și evoluția condițiilor de muncă aferente acestei profesii, precum și armonizarea normelor în ceea ce privește, printre altele, aplicarea și tarifele de utilizare a drumurilor, precum și legislația în domeniul social și al siguranței. Comisia ar trebui să monitorizeze cu atenție situația pieței, precum și armonizarea menționată anterior și să propună, dacă este cazul, continuarea deschiderii piețelor interne de transport rutier, inclusiv în ceea ce privește cabotajul.
- [...]
- (13) Operatorilor de transport rutier de mărfuri titulari ai licențelor comunitare prevăzute în prezentul regulament și operatorilor de transport rutier de mărfuri autorizați să opereze anumite categorii de transporturi internaționale ar trebui să li se permită să desfășoare servicii de transport național într-un stat membru cu caracter temporar în conformitate cu prezentul regulament, fără a avea un sediu social sau o altă formă de stabilire în statul membru respectiv.
- [...]

(15) Fără a aduce atingere dispozițiilor din tratat privind dreptul de stabilire, operațiunile de cabotaj reprezintă prestarea de servicii de către operatorii de transport rutier de mărfuri într-un stat membru în care nu sunt stabiliți și nu ar trebui să fie interzise atât timp cât se desfășoară într-un mod care să nu dea naștere unei activități permanente sau continue într-un stat membru gazdă. Pentru a sprijini îndeplinirea acestei cerințe, ar trebui să fie definite mai clar frecvența operațiunilor de cabotaj și perioada în care pot fi desfășurate. În trecut, astfel de servicii de transport național erau permise cu titlu temporar. În practică, s-a dovedit dificil de stabilit care sunt serviciile permise. Prin urmare, sunt necesare reguli clare și ușor de aplicat.”

4 Articolul 2 din Regulamentul nr. 1072/2009, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

6. «operațiuni de cabotaj» înseamnă transport național contra cost în numele unui terț efectuat temporar într-un stat membru gazdă, în conformitate cu prezentul regulament;

[...]”

5 Capitolul III din Regulamentul nr. 1072/2009, intitulat „Cabotajul”, cuprinde articolul 8, care prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Orice operator de transport rutier de mărfuri care efectuează operațiuni contra cost în numele unui terț, titular al unei licențe comunitare și al cărui conducător auto, dacă este cetățean al unei țări terțe, deține un atestat de conducător auto, are dreptul, în conformitate cu condițiile prevăzute în prezentul capitol, să efectueze operațiuni de cabotaj.

(2) Operatorilor de transport rutier de mărfuri menționați la alineatul (1) li se permite să efectueze, cu același vehicul sau, în cazul unei combinații cuplate, cu autovehiculul aceluiași 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 mărfurile transportate în cursul transportului internațional care îl are pe acesta ca destinație. În cursul unei operațiuni de cabotaj, ultima descărcare înainte de părăsirea statului membru gazdă are 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 destinație.

În termenul menționat la primul paragraf, operatorii de transport rutier de mărfuri pot efectua în orice stat membru unele sau toate operațiunile de cabotaj permise în temeiul primului paragraf, cu condiția limitării la o singură operațiune de cabotaj pe stat membru în termen de trei zile de la intrarea fără încărcătură pe teritoriul statului membru respectiv.”

Dreptul danez

6 Punctul 3 des 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 (Liniile directoare din 14 mai 2010 referitoare la normele privind cabotajul rutier din Regulamentul nr. 1072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind normele

comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri, denumite în continuare „Liniile directe privind cabotajul”), publicate de Trafikstyrelsen (Oficiul pentru Transporturi, Danemarca) pe site-ul său internet la 21 mai 2010, prevede:

„O «operațiune de cabotaj» este definită ca fiind transportul național al unei încărcături de la preluarea mărfurilor până la livrarea lor către destinatar în conformitate cu documentul de expediție. O asemenea operațiune poate implica mai multe puncte de încărcare sau mai multe livrări.”

Procedura precontencioasă

- 7 La 2 octombrie 2013, Comisia a solicitat Regatului Danemarcei informații complementare în cadrul unui dosar EU pilot (nr. 5703/13), pentru a putea analiza dacă legislația daneză privind operațiunile de cabotaj era compatibilă cu Regulamentul nr. 1072/2009 și a formulat trei obiecții întemeiate pe obligația de a prezenta documentele pertinente la momentul însuși al controlului respectării regulilor privind cabotajul, pe nivelul amenzilor aplicate operatorilor de transport în cazul încălcării acestor reguli și, respectiv, pe limitarea posibilității de efectuare a unei operațiuni de cabotaj care să cuprindă mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare.
- 8 Regatul Danemarcei a dat curs acestei solicitări prin scrisorile din 18 noiembrie 2013 și din 12 decembrie 2013.
- 9 Considerând că aceste răspunsuri nu erau satisfăcătoare, la 11 iulie 2014, Comisia a trimis acestui stat membru o scrisoare de punere în întârziere, reiterând cele trei obiecții menționate la punctul 7 din prezenta hotărâre.
- 10 Prin scrisoarea din 9 septembrie 2014, Regatul Danemarcei a contestat obiecțiile respective.
- 11 La 25 septembrie 2015, Comisia a adresat Regatului Danemarcei un aviz motivat în care a arătat că explicațiile autorităților daneze și modificarea adusă legislației daneze în ceea ce privește obiecția referitoare la obligația de prezentare a documentelor pertinente la momentul însuși al controlului erau satisfăcătoare. Avizul motivat a privit, așadar, numai celelalte două obiecții.
- 12 Regatul Danemarcei a răspuns la acest aviz motivat prin scrisoarea din 25 noiembrie 2015, în care a furnizat explicații suplimentare.
- 13 Comisia a considerat satisfăcătoare explicațiile referitoare la obiecția privind nivelul amenzilor aplicate operatorilor de transport în cazul unei încălcări a regulilor privind cabotajul. Prin urmare, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune, însă i-a limitat conținutul la obiecția referitoare la limitarea numărului punctelor de încărcare și al punctelor de descărcare care pot fi cuprinse într-o operațiune de cabotaj.

Cu privire la acțiune

Argumentația părților

- 14 În susținerea acțiunii formulate, Comisia arată că noțiunea „operațiune de cabotaj” prevăzută la articolul 2 punctul 6 și la articolul 8 din Regulamentul nr. 1072/2009 trebuie interpretată în sensul că aceeași operațiune de cabotaj poate cuprinde mai multe puncte de încărcare, mai multe puncte de descărcare, chiar mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare.

- 15 Comisia susține că, în cadrul reuniunii din 25 octombrie 2010 a Comitetului pentru transporturi rutiere, reprezentanții statelor membre au ajuns la un acord cu privire la această interpretare, care a fost publicată pe site-ul internet al Direcției Generale (DG) „Mobilitate și Transporturi” a Comisiei sub forma unui document „Întrebări și răspunsuri” și care, în consecință, este obligatoriu pentru toate statele membre.
- 16 Comisia apreciază că, întrucât Liniile directoare privind cabotajul adoptate de Regatul Danemarcei prevăd că o operațiune de cabotaj poate cuprinde fie mai multe puncte de încărcare, fie mai multe puncte de descărcare, ele nu sunt conforme nici cu această interpretare, nici cu obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1072/2009.
- 17 În sfârșit, în replică, Comisia combate argumentul Regatului Danemarcei întemeiat pe faptul că statele membre ar dispune de o marjă de apreciere pentru adoptarea unor măsuri naționale de aplicare în scopul de a clarifica definiția noțiunii „operațiune de cabotaj” în sensul Regulamentului nr. 1072/2009. Potrivit acestei instituții, nu poate exista o asemenea marjă de apreciere întrucât această noțiune a fost armonizată prin articolul 2 punctul 6 și prin articolul 8 din regulamentul menționat și întrucât, în orice caz, Liniile directoare privind cabotajul nu sunt conforme cu principiul proporționalității.
- 18 Regatul Danemarcei contestă interpretarea noțiunii „operațiune de cabotaj” preconizată de Comisie. Acesta arată că articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009 prevede doar că pot fi efectuate cu același vehicul până la trei operațiuni de cabotaj, însă nu precizează numărul punctelor de încărcare și al punctelor de descărcare pe care le poate cuprinde aceeași operațiune de cabotaj. Astfel, acestui regulament i-ar lipsi claritatea în ceea ce privește definiția noțiunii menționate.
- 19 Această lipsă a clarității ar fi coroborată de faptul că normele privind operațiunea de cabotaj prevăzute de Regulamentul nr. 1072/2009 sunt interpretate și aplicate diferit în statele membre, astfel cum ar reieși în special din cuprinsul paginilor 18 și 19 din Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind situația pieței transportului rutier de mărfuri în Uniunea Europeană [COM(2014) 222 final]. În plus, Comisia însăși ar fi recunoscut că definiția noțiunii de operațiune de cabotaj cuprinsă în Regulamentul nr. 1072/2009 este problematică și ar fi prevăzut revizuirea regulamentulului menționat pentru a remedia această problemă.
- 20 În ceea ce privește argumentul întemeiat pe faptul că interpretarea noțiunii de operațiune de cabotaj ar fi fost clarificată în urma reuniunii Comitetului pentru transporturi și că noua definiție stabilită de reprezentanții statelor membre cu această ocazie ar figura într-un document intitulat „Întrebări și răspunsuri” care ar fi obligatoriu pentru statele membre, Regatul Danemarcei susține că acest document nu are nicio valoare juridică și că definiția pe care o conține nu se întemeiază pe niciun acord între statele membre.
- 21 Regatul Danemarcei susține că, la punctul 48 din Hotărârea din 21 decembrie 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), Curtea a statuat că, în cazul în care unui regulament îi lipsește claritatea, statele membre dispun de o marjă de apreciere pentru a adopta măsuri la nivel național în vederea remedierii acestei lipse a clarității, cu condiția însă ca aceste măsuri să fie proporționale și conforme cu obiectivele urmărite de regulamentul în discuție.
- 22 Acest stat membru arată că, în conformitate cu articolul 2 punctul 6 și cu articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009 coroborate cu considerentul (15) al acestui regulament, obiectivul acestuia din urmă este de limitare a transporturilor rutiere naționale de mărfuri în statul membru gazdă care sunt efectuate de un operator de transport nerezident prin interzicerea în special a operațiunilor de cabotaj realizate într-un mod în care dau naștere unei activități permanente sau continue în acest stat membru.

- 23 Or, dacă nu ar fi aplicată nicio limitare a numărului punctelor de încărcare și de descărcare, un operator de transport nerezident ar avea posibilitatea să efectueze un număr mare de operațiuni de transport în statul membru gazdă și să considere că ele constituie una și aceeași operațiune de cabotaj, astfel încât ar putea fi eludată limitarea la trei transporturi prevăzută de Regulamentul nr. 1072/2009.
- 24 Regatul Danemarcei deduce din această situație că, întrucât asigură caracterul temporar al cabotajului și contribuie la ameliorarea factorului de încărcătură a camioanelor și la evitarea transportului fără încărcătură în favoarea eficacității transporturilor, Liniile directe privind cabotajul sunt conforme cu obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1072/2009. În plus, aceste măsuri ar permite consolidarea securității juridice și asigurarea eficacității controlului privind respectarea regulamentului menționat.

Aprecierea Curții

- 25 În vederea pronunțării asupra temeiniciei prezentei acțiuni, trebuie amintit cu titlu introductiv că, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisiei îi revine obligația de a stabili existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența acestei neîndepliniri a obligațiilor, Comisia neputând să se întemeieze pe o anumită prezumție (Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, punctul 27 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 19 mai 2011, Comisia/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 26 În speță, Comisia impută Regatului Danemarcei că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 punctul 6 și al articolului 8 din Regulamentul nr. 1072/2009 prin faptul că a adoptat măsuri naționale de aplicare ce au urmărit să clarifice interpretarea noțiunii „operațiune de cabotaj” în sensul regulamentului menționat, deși acest stat membru nu avea o asemenea competență. În orice caz, aceste măsuri nu ar fi conforme cu obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1072/2009.
- 27 În această privință, trebuie subliniat că, deși, având în vedere înseși natura și funcția lor în sistemul izvoarelor dreptului Uniunii, dispozițiile unui regulament au în general un efect imediat în ordinile juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare, anumite dispoziții ale unui regulament pot necesita totuși, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea de către statele membre a unor măsuri de aplicare (Hotărârea din 21 decembrie 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punctele 39 și 40, precum și Hotărârea din 30 martie 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, punctul 17 și jurisprudența citată).
- 28 Este cert că statele membre pot adopta măsuri de aplicare a unui regulament dacă prin aceasta nu împiedică aplicabilitatea directă a regulamentului, nu disimulează natura sa de act de drept al Uniunii și specifică exercitarea marjei de apreciere acordate prin regulament, rămânând totodată în limitele dispozițiilor acestuia (Hotărârea din 21 decembrie 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punctul 41, precum și Hotărârea din 30 martie 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 29 Este necesar ca, prin raportare la dispozițiile relevante ale regulamentului în discuție, interpretate în lumina obiectivelor sale, să se determine dacă acestea interzic, impun sau permit statelor membre să adopte anumite măsuri de aplicare și, în special în această din urmă ipoteză, dacă măsura respectivă se înscrie în cadrul marjei de apreciere recunoscute fiecărui stat membru (Hotărârea din 30 martie 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, punctul 19 și jurisprudența citată).
- 30 În această privință, trebuie să se arate că dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 1072/2009, și anume articolul 2 punctul 6 și articolul 8 din acesta, nu autorizează în mod expres statele membre să adopte măsuri naționale de aplicare în ceea ce privește operațiunea de cabotaj.

- 31 Totuși, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 28 din prezenta hotărâre și cum a subliniat avocatul general la punctul 41 din concluziile sale, statele membre pot adopta măsuri naționale de aplicare a unui regulament chiar dacă acesta nu le împuternicește în mod expres în acest sens.
- 32 Astfel, la punctele 48-50 din Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Danske Svineproducenter* (C-316/10, EU:C:2011:863), în cadrul Regulamentului (CE) nr. 1/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 privind protecția animalelor în timpul transportului și al operațiunilor conexe și de modificare a Directivelor 64/432/CEE și 93/119/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1255/97 (JO 2005, L 3, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 3), Curtea s-a pronunțat deja în sensul că statelor membre trebuia să li se recunoască o anumită marjă de apreciere care să le permită să adopte măsuri naționale care instituie standarde numerice în privința înălțimii compartimentelor interne destinate transportului rutier de porcine, în măsura în care, chiar dacă acest regulament nu împuternicea în mod expres statele membre să adopte aceste norme, el nu stabilea în mod precis înălțimea acestor compartimente.
- 33 De asemenea, la punctele 36 și 40-43 din Hotărârea din 28 octombrie 2010, *SGS Belgium și alții* (C-367/09, EU:C:2010:648), Curtea s-a pronunțat în sensul că, deși Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166) nu autoriza în mod expres statele membre să procedeze astfel, acestea aveau dreptul să adopte măsuri naționale de aplicare care să se prevadă sancțiunile care pot fi aplicate în ipoteza unei încălcări a dreptului Uniunii care aduce atingere bugetului Uniunii, dat fiind că dispozițiile relevante ale regulamentului menționat se limitau să stabilească norme generale și nu precizau nici în ce situație, nici cărei persoane i se aplică fiecare dintre aceste sancțiuni.
- 34 Prin urmare, este necesar, în același mod, să se verifice dacă, așa cum susține Regatul Danemarcei, noțiunii „operațiune de cabotaj”, cum este definită în Regulamentul nr. 1072/2009, îi lipsește precizia, în special în ceea ce privește chestiunea dacă o operațiune de cabotaj poate cuprinde mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare, astfel încât să fie justificată adoptarea unor măsuri naționale de aplicare care să precizeze conținutul acestei noțiuni.
- 35 În această privință, în primul rând, trebuie să se arate că articolul 2 punctul 6 din Regulamentul nr. 1072/2009 definește noțiunea de operațiune de cabotaj drept „transport național contra cost în numele unui terț efectuat temporar într-un stat membru gazdă”, fără însă a preciza în vreun fel numărul punctelor de încărcare sau al punctelor de descărcare pe care le poate cuprinde un asemenea transport.
- 36 Articolul 8 alineatul (2) din același regulament prevede că operatorilor de transport rutier nerezidenți li se permite să efectueze 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 mărfurile transportate în cursul transportului internațional care îl are pe acesta ca destinație. Această dispoziție precizează că, în cursul unei operațiuni de cabotaj, ultima descărcare înainte de părăsirea statului membru gazdă are 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 destinație.
- 37 Deși din expresia „ultima descărcare în cursul unei operațiuni de cabotaj”, ce figurează la acest articol, rezultă că o operațiune de cabotaj poate cuprinde mai multe puncte de descărcare, totuși, această dispoziție nu prevede dacă o operațiune de cabotaj poate să cuprindă în egală măsură mai multe puncte de încărcare.

- 38 În consecință, trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 2 punctul 6 și, respectiv, modul de redactare a articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009 nu permit să se răspundă la chestiunea dacă noțiunea „operațiune de cabotaj” prevăzută de regulamentul menționat trebuie să fie înțeleasă în sensul că o operațiune de cabotaj poate cuprinde mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare.
- 39 Or, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 44 din concluziile sale, faptul că o dispoziție este redactată în termeni generali sau imprecisi constituie un indiciu al necesității de a fi adoptate măsuri naționale de aplicare.
- 40 Pe de altă parte, întrucât obiectivul Regulamentului nr. 1072/2009 constă, potrivit considerentului (26) al acestuia, în asigurarea unui cadru uniform pentru transportul internațional rutier de mărfuri pe întregul teritoriu al Uniunii, regulamentul menționat nu se opune ca un stat membru să adopte anumite măsuri de aplicare a acestuia. Astfel, în ceea ce privește în special cabotajul, considerentul (5) al aceluiași regulament precizează că până la armonizarea completă a pieței transporturilor rutiere este necesar să se prevadă un regim tranzitoriu pentru acest tip de transport.
- 41 În al doilea rând, este necesar să se sublinieze că, pentru a decide în ce moment este considerată atinsă limita de trei transporturi prevăzută la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009, trebuie să se determine dacă un transport care cuprinde mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare constituie una și aceeași operațiune de cabotaj sau mai multe operațiuni de cabotaj.
- 42 În al treilea rând, este cert că noțiunea „operațiune de cabotaj”, în sensul Regulamentului nr. 1072/2009, face obiectul unei interpretări diferite în statele membre. Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 49 din concluziile sale, Regatul Danemarcei și, până recent, Republica Finlanda apreciază că o operațiune de cabotaj nu poate cuprinde mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare. Regatul Belgiei, Republica Federală Germania și Republica Polonă autorizează mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare în ipoteza unui singur contract de transport sau în cazul în care mărfurile au același expeditor sau același destinatar. Regatul Țărilor de Jos și Regatul Suediei consideră că o operațiune de cabotaj poate cuprinde întotdeauna mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare. Or, o asemenea divergență de interpretare atestă faptul că Regulamentului nr. 1072/2009 îi lipsesc claritatea și precizia în ceea ce privește noțiunea de operațiune de cabotaj.
- 43 În al patrulea rând, trebuie arătat că însăși Comisia a recunoscut, atât la punctul 19 din Raportul COM(2014) 222 final, cât și în observațiile sale scrise și în ședință, necesitatea de a clarifica noțiunea „operațiune de cabotaj” în sensul Regulamentului nr. 1072/2009.
- 44 În consecință, trebuie să se constate că, deși articolul 2 punctul 6 și articolul 8 din Regulamentul nr. 1072/2009 nu prevăd în mod expres adoptarea unor măsuri naționale de aplicare, acestor dispoziții le lipsește claritatea în ceea ce privește noțiunea de operațiune de cabotaj, astfel încât este necesar ca statelor membre să li se recunoască o marjă de apreciere pentru a adopta asemenea măsuri.
- 45 Astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 57 și 58 din concluziile sale, această constatare nu poate fi repusă în discuție prin Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1071/2009 și a Regulamentului (CE) nr. 1072/2009 în vederea adaptării lor la evoluțiile sectorului [COM(2017) 281 final], care urmărește îndeosebi modificarea Regulamentului nr. 1072/2009 în ceea ce privește definiția noțiunii de operațiune de cabotaj care figurează la articolul 2 punctul 6 din regulamentul menționat. Astfel, întrucât această propunere se află încă în stadiu de discuții, este lipsită de relevanță în cadrul prezentei cauze.
- 46 Nu poate fi admis nici argumentul Comisiei potrivit căruia interpretarea noțiunii de operațiune de cabotaj ar fi fost clarificată într-un document „Întrebări și răspunsuri” adoptat în urma reuniunii Comitetului pentru transporturi rutiere din 25 octombrie 2010.

- 47 Astfel, chiar dacă, după cum susține Comisia, acest document a fost publicat pe site-ul internet al DG „Mobilitate și Transporturi” a acestei instituții, el nu a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În plus, după cum a arătat avocatul general la punctele 82-84 din concluziile sale, articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Comitetului pentru transporturi rutiere prevede că ordinea de zi întocmită pentru fiecare ședință face distincție între, pe de o parte, măsurile asupra cărora se solicită comitetului un aviz, în conformitate cu procedura de reglementare cu control, și, pe de altă parte, alte chestiuni prezentate comitetului pentru informare sau pentru un simplu schimb de opinii. Or, din dosarul prezentat Curții reiese că interpretarea noțiunii „operațiune de cabotaj”, astfel cum este reluată în documentul menționat, a figurat efectiv pe ordinea de zi a reuniunii Comitetului pentru transporturi rutiere din 25 octombrie 2010, însă acest punct nu a fost supus la vot. În consecință, această interpretare nu poate fi considerată că rezultă dintr-un acord între reprezentanții statelor membre. În orice caz, Comisia însăși a recunoscut, în observațiile scrise și în ședință, că același document nu are un caracter juridic obligatoriu.
- 48 În aceste condiții, Regatul Danemarcei nu i se poate imputa că a adoptat măsuri naționale de aplicare a Regulamentului nr. 1072/2009, în special a articolului 2 punctul 6, precum și a articolului 8 din regulamentul menționat, în scopul de a preciza conținutul noțiunii „operațiune de cabotaj” în sensul acestuia din urmă, în vederea aplicării ei pe teritoriul acestui stat membru.
- 49 Cu toate acestea, trebuie să se verifice dacă măsurile naționale de aplicare adoptate de Regatul Danemarcei, și anume Liniile directe privind cabotajul, sunt conforme cu principiul proporționalității.
- 50 Principiul proporționalității, care se impune legiuitorilor din statele membre în cadrul aplicării dreptului Uniunii, impune ca mijloacele instituite de o dispoziție să fie de natură să realizeze obiectivul urmărit de reglementarea Uniunii și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, punctul 52).
- 51 În ceea ce privește, în primul rând, caracterul adecvat al Liniilor directe privind cabotajul pentru a realiza obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1072/2009 pentru acest tip de transport, Regatul Danemarcei susține că, prin interzicerea efectuării de către operatorii de transport rutier nerezidenți a unor operațiuni de cabotaj care cuprind mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare, aceste măsuri urmăresc în special să asigure că operațiunile de cabotaj nu sunt efectuate într-un mod care să dea naștere unei activități permanente sau continue.
- 52 În această privință, trebuie să se arate că, în măsura în care Regulamentul nr. 1072/2009 urmărește, potrivit considerentului (5) al acestuia, crearea unui regim tranzitoriu de cabotaj, statele membre nu au obligația să deschidă complet piețele naționale operatorilor de transport rutier nerezidenți. Astfel, articolul 8 alineatul (2) din regulamentul menționat prevede că operațiunea de cabotaj este autorizată doar în urma unui transport internațional și este limitată la trei transporturi în termen de șapte zile de la descărcarea mărfurilor care au făcut obiectul acestui transport internațional. În plus, considerentele (13) și (15) ale Regulamentului nr. 1072/2009 pun accentul pe caracterul temporar al cabotajului și menționează în special că operațiunile de cabotaj nu ar trebui să fie efectuate într-un mod care să dea naștere unei activități permanente sau continue în statul membru gazdă.
- 53 Or, după cum a subliniat avocatul general la punctele 66 și 68 din concluziile sale, faptul de a permite operatorilor de transport rutier nerezidenți să realizeze operațiuni de cabotaj care cuprind un număr nelimitat de puncte de încărcare și de puncte de descărcare ar putea face inoperantă limita de trei transporturi prevăzută la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009 și, în acest mod, ar putea contraveni caracterului temporar al cabotajului, precum și obiectivului urmărit de regulamentul menționat în privința acestui tip de transport. Astfel, în această ipoteză, caracterul temporar al cabotajului nu ar fi garantat decât prin limita de șapte zile prevăzută la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1072/2009.

- 54 Prin urmare, interdicția prevăzută de Liniile directe privind cabotajul este de natură să garanteze respectarea limitei de trei transporturi prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din regulamentul menționat.
- 55 În consecință, aceste măsuri sunt apte să realizeze obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1072/2009 în ceea ce privește cabotajul.
- 56 În al doilea rând, trebuie să se verifice dacă Liniile directe privind cabotajul nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.
- 57 Regatul Danemarcei susține că limitarea numărului punctelor de încărcare și al punctelor de descărcare pe care le poate cuprinde o operațiune de cabotaj, prevăzută de Liniile directe privind cabotajul, este necesară pentru a asigura caracterul temporar al operațiunii de cabotaj și nu este foarte restrictivă deoarece liniile directe menționate nu merg până într-acolo încât să prevadă că o operațiune de cabotaj poate cuprinde numai un punct de încărcare și un punct de descărcare.
- 58 Trebuie să se arate în această privință că Liniile directe privind cabotajul prevăd că o operațiune de cabotaj poate cuprinde fie mai multe puncte de încărcare, fie mai multe puncte de descărcare. Aceste măsuri nu limitează, așadar, numărul de expeditori sau de comitenți pentru aceeași operațiune de cabotaj și autorizează implicit posibilitatea cuprinderii într-o operațiune de cabotaj a mai multe puncte de încărcare și a unui punct de descărcare sau a mai multe puncte de descărcare și a unui punct de încărcare.
- 59 Rezultă că, potrivit Liniilor directe privind cabotajul, sunt interzise doar operațiunile de cabotaj care cuprind mai multe puncte de încărcare și mai multe puncte de descărcare.
- 60 În consecință, aceste măsuri nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului prevăzut de Regulamentul nr. 1072/2009.
- 61 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze că Liniile directe privind cabotajul sunt conforme cu principiul proporționalității.
- 62 În aceste condiții, trebuie să se considere că Comisia nu a demonstrat că, prin adoptarea unor măsuri naționale de aplicare care au urmărit clarificarea noțiunii de operațiune de cabotaj în sensul Regulamentului nr. 1072/2009, Regatul Danemarcei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 punctul 6 și al articolului 8 din regulamentul menționat.
- 63 În consecință, acțiunea formulată de Comisie trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 64 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.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături

