



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 12. aprila 2018\*

„Neizpolnitev obveznosti države – Uredba (ES) št. 1072/2009 – Člen 2, točka 6 – Člen 8 – Kabotaža – Pojem – Opredelitev v dokumentu ‚Vprašanja in odgovori‘, ki ga je pripravila Evropska komisija – Pravna vrednost – Nacionalni izvedbeni ukrepi, s katerimi je omejeno število krajev nakladanja in razkladanja, ki jih lahko vključuje ena kabotaža – Polje proste presoje – Omejitev – Sorazmernost“

V zadevi C-541/16,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 25. oktobra 2016,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo J. Hottiaux, L. Grønfeldt in U. Nielsen, agenti,

tožeča stranka,

proti

**Kraljevini Danski**, ki jo je najprej zastopal C. Thorning, nato pa J. Nymann-Lindgren in M. Søndahl Wolff, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, E. Levits, A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger, sodnica, in F. Biltgen (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. oktobra 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 23. novembra 2017

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: danščina.

## Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Danska ni izpolnila obveznosti iz člena 2, točka 6, in člena 8 Uredbe (ES) št. 1072/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (UL 2009, L 300, str. 72).

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Uredba št. 1072/2009*

- 2 Cilj Uredbe št. 1072/2009 je vzpostaviti skupno prometno politiko z določitvijo, med drugim, enotnih pravil, ki se uporabljajo za dostop na trg v mednarodnem cestnem prevozu blaga znotraj ozemlja Evropske unije, in pogoje, pod katerimi lahko cestni prevozniki nerezidenti opravljajo prevozne storitve v državi članici. Ta uredba uvaja načelo, v skladu s katerim se za opravljanje mednarodnega prevoza zahteva licenca Unije. To je mogoče izdati vsakemu cestnemu prevozniku, ki opravlja prevoz blaga za najem ali plačilo.
  - 3 V uvodnih izjavah od 4 do 6, 13 in 15 Uredbe št. 1072/2009 je navedeno:
    - „(4) Vzpostavitev skupne prometne politike pomeni odpravo vseh omejitev proti osebi, ki opravlja storitve prevoza, na podlagi njenega državljanstva ali dejstva, da ima sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri bo storitev opravljena.
    - (5) Da bi to dosegli na nemoten in prožen način, bi bilo treba določiti prehodni režim kabotaže, dokler uskladitev trga cestnega prevoza ne bo zaključena.
    - (6) Postopno izoblikovanje enotnega evropskega trga bi moralo voditi k odpravi omejitev dostopa na domače trge držav članic. Vseeno pa bi bilo pri tem treba upoštevati učinkovitost nadzora in razvoj pogojev zaposlitve v poklicu, usklajevanje pravil med drugim na področjih izvrševanja predpisov in dajatev za uporabo cest ter socialne in varnostne zakonodaje. Komisija bi morala pozorno spremljati položaj na trgu ter omenjeno usklajevanje in, če je primerno, predlagati nadaljnje odpiranje domačih trgov cestnega prevoza, vključno s kabotažo.
- [...]
- (13) Cestnim prevoznikom, ki so imetniki licenc Skupnosti iz te uredbe, in cestnim prevoznikom, ki imajo dovoljenje za opravljanje določenih kategorij mednarodnih prevozov tovora, bi bilo treba začasno dovoliti opravljanje nacionalnih prevozov v državi članici skladno s to uredbo, ne da bi tam imeli svoj statutarni sedež ali drugo poslovalnico. [...]
- [...]
- (15) Brez poseganja v določbe Pogodbe o pravici do ustanavljanja pomeni kabotaža opravljanje storitev s strani cestnih prevoznikov v državi članici, v kateri nimajo sedeža, in ne bi smela biti prepovedana, če opravljanje teh dejavnosti ne pomeni stalne ali nenehne dejavnosti v tej državi članici. Za lažje izpolnjevanje te zahteve bi bilo treba jasneje opredeliti pogostost kabotaže in obdobje, v katerem se lahko opravlja. V preteklosti so bili taki nacionalni prevozi dovoljeni le začasno. V praksi je bilo težko ugotoviti, kateri prevozi so dovoljeni. Zato so potrebna jasna in lahko izvršljiva pravila.“

4 Člen 2 Uredbe št. 1072/2009, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te uredbe:

[...]

6. ‚kabotaža‘ pomeni notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici skladno s to uredbo;

[...]“

5 Poglavje III Uredbe št. 1072/2009, naslovljeno „Kabotaža“, vsebuje člen 8, ki v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Vsak cestni prevoznik, ki opravlja prevoz blaga za najem ali plačilo in je imetnik licence Skupnosti ter katerega voznik – državljan tretje države – ima potrdilo za voznike, je pod pogoji iz tega poglavja upravičen do opravljanja kabotaže.

2. Ko je blago, ki se prevaža v okviru dohodnega mednarodnega prevoza, dostavljeno, se cestnim prevoznikom iz odstavka 1 dovoli opravljanje do treh kabotaž z istim vozilom, ali – v primeru spojenih vozil – z motornim vozilom tega istega vozila po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico. Zadnje razkladanje v okviru kabotaže pred zapustitvijo države članice gostiteljice se izvrši v 7 dneh od zadnjega razkladanja v državi članici gostiteljici v okviru dohodnega mednarodnega prevoza.

Cestni prevozniki v roku iz prvega pododstavka opravijo del kabotaž ali vso kabotažo, dovoljeno v skladu z navedenim pododstavkom, v kateri koli državi članici, če se omejijo na eno kabotažo v eni državi članici v 3 dneh po tem, ko nenatovorjeni vstopijo na ozemlje navedene države članice.“

### **Dansko pravo**

6 V točki 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 (smernice z dne 14. maja 2010 o pravilih cestne kabotaže iz Uredbe št. 1072/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga, v nadaljevanju: smernice o kabotaži), ki jih je Trafikstyrelsen (urad za transport, Danska) objavil na svoji spletni strani 21. maja 2010, je navedeno:

„Kabotaža‘ se opredeli kot notranji cestni prevoz pošiljke od prevzema blaga do njegove dostave prejemniku, ki je naveden v tovornem listu. Kabotaža lahko vključuje več krajev nakladanja ali več dostav.“

### **Predhodni postopek**

7 Komisija je 2. oktobra 2013 v okviru postopka EU Pilot (št. 5703/13) od Kraljevine Danske zahtevala dodatne informacije, da bi lahko preučila, ali je danska zakonodaja o kabotaži združljiva z Uredbo št. 1072/2009, in navedla tri očitke, ki so se nanašali na obveznost predložitve upoštevnih dokumentov ob preverjanju spoštovanja pravil o kabotaži, na višino glob, ki se prevoznikom naložijo ob kršitvi teh pravil, in na omejitvev pri možnosti opravljanja kabotaže z več kraji nakladanja in več kraji razkladanja.

8 Kraljevina Danska je na to zahtevo odgovorila z dopisoma z dne 18. novembra in 12. decembra 2013.

- 9 Ker Komisija s tema odgovoroma ni bila zadovoljna, je tej državi članici 11. julija 2014 poslala uradni opomin in ponovila tri očitke, navedene v točki 7 te sodbe.
- 10 Kraljevina Danska je v dopisu z dne 9. septembra 2014 navedene očitke izpodbijala.
- 11 Komisija je 25. septembra 2015 na Kraljevino Dansko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da je zadovoljna s pojasnili danskih organov in s spremembo, ki je bila uvedena v danski zakonodaji, kar zadeva očitek glede obveznosti predložitve upoštevnih dokumentov ob preverjanju. Obrazloženo mnenje se je torej nanašalo le na ostala očitka.
- 12 Kraljevina Danska je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 25. novembra 2015, v katerem je podala dodatna pojasnila.
- 13 Komisija je bila zadovoljna s pojasnili v zvezi z očitkom glede višine glob, ki se naložijo prevoznikom ob kršitvi pravil o kabotaži. Vendar je vložila to tožbo, ki pa jo je omejila na očitek glede omejitve števila krajev nakladanja in krajev razkladanja, ki jih lahko vključuje kabotaža.

## **Tožba**

### ***Trditve strank***

- 14 Komisija v utemeljitev tožbe navaja, da je treba pojem „kabotaža“ iz člena 2, točka 6, in člena 8 Uredbe št. 1072/2009 razlagati tako, da lahko ena kabotaža vključuje več krajev nakladanja, več krajev razkladanja, pa tudi več krajev nakladanja in krajev razkladanja.
- 15 Komisija trdi, da so predstavniki držav članic na sestanku Odbora za cestni promet 25. oktobra 2010 dosegli soglasje glede te razlage, ki je bila objavljena na spletni strani generalnega direktorata (GD) Komisije za „Mobilnost in promet“ v obliki dokumenta „Vprašanja in odgovori“ in ki torej velja za vse države članice.
- 16 Komisija meni, da smernice o kabotaži, ki jih je sprejela Kraljevina Danska, niso v skladu s to razlago in s ciljem Uredbe št. 1072/2009, ker določajo, da lahko kabotaža vključuje bodisi več krajev nakladanja bodisi več krajev razkladanja.
- 17 Nazadnje, Komisija v repliki zavrača trditev Kraljevine Danske, da imajo države članice polje proste presoje pri sprejemanju nacionalnih izvedbenih ukrepov za pojasnitev opredelitve pojma „kabotaža“ v smislu Uredbe št. 1072/2009. Po mnenju te institucije to polje proste presoje ne more obstajati, ker je bil ta pojem harmoniziran s členom 2, točka 6, in členom 8 navedene uredbe in ker smernice o kabotaži nikakor niso v skladu z načelom sorazmernosti.
- 18 Kraljevina Danska izpodbija razlago pojma „kabotaža“, ki jo podaja Komisija. Poudarja, da člen 8(2) Uredbe št. 1072/2009 zgolj določa, da je z istim vozilom mogoče opraviti do tri kabotaže, ne določa pa podrobneje števila krajev nakladanja in krajev razkladanja, ki jih lahko vključuje ena kabotaža. Ta uredba naj tako ne bi bila jasna pri opredelitvi navedenega pojma.
- 19 To nejasnost naj bi potrjevalo dejstvo, da se pravila o kabotaži iz Uredbe št. 1072/2009 v državah članicah razlagajo in uporabljajo različno, kot naj bi bilo razvidno, natančneje, iz strani 18 in 19 poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji (COM(2014) 222 final). Komisija naj bi poleg tega priznala, da je opredelitev pojma kabotaže iz Uredbe št. 1072/2009 težavna, in naj bi nameravala navedeno uredbo revidirati, da bi to odpravila.

- 20 Glede trditve, da je bila razlaga pojma kabotaže pojasnjena po sestanku Odbora za promet in da je nova opredelitev, ki so jo na njem sprejeli predstavniki držav članic, vsebovana v dokumentu „Vprašanja in odgovori“, ki naj bi zavezoval države članice, Kraljevina Danska trdi, da ta dokument nima nobene pravne vrednosti in da opredelitev, ki jo vsebuje, ne temelji na dogovoru med državami članicami.
- 21 Kraljevina Danska trdi, da je Sodišče v točki 48 sodbe z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), razsodilo, da če uredba ni jasna, imajo države članice na voljo polje proste presoje pri sprejemanju ukrepov na nacionalni ravni, da bi to odpravile, če so ti ukrepi sorazmerni in v skladu s cilji, ki jim sledi zadevna uredba.
- 22 Ta država članica poudarja, da je v skladu s členom 2, točka 6, in s členom 8(2) Uredbe št. 1072/2009 v povezavi z uvodno izjavo 15 te uredbe njen cilj omejiti notranji cestni prevoz blaga v državi članici gostiteljici, ki ga opravi cestni prevoznik nerezident, med drugim s prepovedjo kabotaže, ki se opravlja tako, da vodi v stalno ali nenehno dejavnost v tej državi članici.
- 23 Če za število krajev nakladanja in razkladanja ne bi veljala nobena omejitev, pa naj bi cestni prevoznik nerezident lahko opravil veliko število operacij prevoza v državi članici gostiteljici in štel, da gre pri tem za le eno kabotažo, tako da bi bilo mogoče zaobiti omejitev treh prevozov iz Uredbe št. 1072/2009.
- 24 Kraljevina Danska iz tega sklepa, da so smernice o kabotaži – ker zagotavljajo začasnost kabotaže in prispevajo k izboljšanju faktorja obremenitve za težka tovorna vozila in k preprečevanju praznih voženj v prid učinkovitosti prevoza – v skladu s ciljem, ki mu sledi Uredba št. 1072/2009. Ti ukrepi naj bi poleg tega omogočali okrepitev pravne varnosti in zagotovitev učinkovitosti nadzora nad spoštovanjem navedene uredbe.

### ***Presoja Sodišča***

- 25 Za odločitev o utemeljenosti te tožbe je treba najprej opozoriti, da mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve in Sodišču predložiti potrebne dokaze, da lahko to preveri, ali gre za neizpolnitev obveznosti, Komisija pa se ne more opreti na nobeno domnevo (sodbi z dne 12. maja 2005, Komisija/Belgija, C-287/03, EU:C:2005:282, točka 27 in navedena sodna praksa, in z dne 19. maja 2011, Komisija/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 26 V obravnavani zadevi Komisija Kraljevini Danski očita, da ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 2, točka 6, in člena 8 Uredbe št. 1072/2009, ker je sprejela nacionalne izvedbene ukrepe, katerih namen je bil pojasniti razlago pojma „kabotaža“ v smislu navedene uredbe, čeprav ta država članica za to ni bila pristojna. Ti ukrepi naj nikakor ne bi bili združljivi s ciljem Uredbe št. 1072/2009.
- 27 V zvezi s tem je treba poudariti, da imajo določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih sicer praviloma neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, vendar morajo države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti (sodbi z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, točki 39 in 40, in z dne 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 28 Ni sporno, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo, da gre za akt Unije, in če določajo natančno izvajanje polja proste presoje, ki jim ga podeljuje ta uredba, vse v mejah njenih določb (sodbi z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, točka 41, in z dne 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, točka 18 in navedena sodna praksa).

- 29 Ob sklicevanju na upošteвне določbe zadevne uredbe, ki se razlagajo ob upoštevanju ciljev te uredbe, je treba opredeliti, ali te določbe prepovedujejo, nalagajo ali dopuščajo državam članicam sprejetje nekaterih ukrepov za izvajanje in – zlasti v zadnjem primeru – ali zadevni ukrep spada v okvir polja proste presoje, priznanega vsaki državi članici (sodba z dne 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 30 V zvezi s tem je treba poudariti, da z upoštevnimi določbami Uredbe št. 1072/2009, in sicer s členom 2, točka 6, in členom 8 te uredbe, državam članicam ni dovoljeno sprejemati nacionalnih izvedbenih ukrepov v zvezi s kabotažo.
- 31 Vendar lahko države članice, kot je razvidno iz točke 28 te sodbe in kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 41 sklepnih predlogov, sprejmejo nacionalne ukrepe za izvajanje uredbe, čeprav na podlagi te uredbe za to niso izrecno pristojne.
- 32 Sodišče je tako v točkah od 48 do 50 sodbe z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 1/2005 z dne 22. decembra 2004 o zaščiti živali med prevozom in postopki, povezanimi z njim, in o spremembi Direktiv 64/432/EGS in 93/119/ES ter Uredbe (ES) 1255/97 (UL 2005, L 3, str. 1) že razsodilo, da je treba državam članicam priznati določeno polje proste presoje, ki jim omogoča sprejemanje nacionalnih ukrepov, s katerimi se določijo številčni standardi za višino notranjih prostorov za cestni prevoz prašičev, kajti čeprav državam članicam z navedeno uredbo ni bilo izrecno dovoljeno sprejemati teh standardov, s to uredbo višina teh prostorov ni bila natančno določena.
- 33 Sodišče je v točkah 36 in od 40 do 43 sodbe 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648), prav tako razsodilo, da z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) državam ni bilo izrecno dovoljeno, da sprejmejo nacionalne izvedbene ukrepe, s katerimi so določene sankcije, ki jih je mogoče naložiti ob kršitvi prava Unije v škodo proračuna Unije, vendar so jih te lahko upravičeno sprejele, ker so bila z upoštevnimi določbami navedene uredbe zgolj določena splošna pravila in ker z njimi ni bilo podrobno navedeno, v katerih okoliščinah in za katere osebe se te sankcije uporabljajo.
- 34 Zato je treba na enak način preveriti, ali je – kot zatrjuje Kraljevina Danska – pojem „kabotaža“, kakor je opredeljen v Uredbi št. 1072/2009, premalo natančen, zlasti kar zadeva vprašanje, ali lahko kabotaža vključuje več krajev nakladanja in več krajev razkladanja, tako da je sprejetje nacionalnih izvedbenih ukrepov, katerih namen je podrobneje določiti obseg tega pojma, upravičeno.
- 35 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da je pojem kabotaže v členu 2, točka 6, Uredbe št. 1072/2009 opredeljen kot „notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici“, ne da bi bilo podrobno navedeno število krajev nakladanja ali krajev razkladanja, ki jih lahko ta kabotaža vključuje.
- 36 Člen 8(2) te uredbe določa, da ko je blago, ki se prevaža v okviru dohodnega mednarodnega prevoza, dostavljeno, se cestnim prevoznikom nerezidentom dovoli opravljanje do treh kabotaž po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico. V skladu s to določbo se zadnje razkladanje v okviru kabotaže pred zapustitvijo države članice gostiteljice izvrši v sedmih dneh od zadnjega razkladanja v državi članici gostiteljici v okviru dohodnega mednarodnega prevoza.
- 37 Čeprav iz besedne zveze „zadnje razkladanje v okviru kabotaže“ v tem členu izhaja, da lahko ena kabotaža vključuje več krajev razkladanja, pa v tej določbi ni navedeno, ali lahko kabotaža vključuje tudi več krajev nakladanja.

- 38 Zato je treba ugotoviti, da besedilo člena 2, točka 6, in člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009 ne daje odgovora na vprašanje, ali je treba pojem „kabotaža“ iz navedene uredbe razumeti tako, da lahko kabotaža vključuje več krajev nakladanja in več krajev razkladanja.
- 39 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 44 sklepnih predlogov, dejstvo, da je določba splošna oziroma da ni natančna, kaže na nujnost sprejetja nacionalnih izvedbenih ukrepov.
- 40 Ker je poleg tega v skladu z uvodno izjavo 26 Uredbe št. 1072/2009 njen cilj zagotovitev skladnega okvira za mednarodni cestni prevoz blaga v celotni Uniji, ta uredba ne nasprotuje temu, da država članica sprejme nekatere ukrepe za izvajanje navedene uredbe. Natančneje, v zvezi s kabotažo je v uvodni izjavi 5 navedene uredbe namreč pojasnjeno, da bi bilo treba za to vrsto prevoza določiti prehodni režim, dokler uskladitev trga cestnega prevoza ne bo zaključena.
- 41 Na drugem mestu je treba poudariti, da je treba za odločitev o tem, kdaj se šteje, da je meja treh operacij iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009 dosežena, ugotoviti, ali prevoz, ki vključuje več krajev nakladanja in več krajev razkladanja, pomeni zgolj eno kabotažo ali več kabotaž.
- 42 Na tretjem mestu, ni sporno, da se pojem „kabotaža“ v smislu Uredbe št. 1072/2009 v državah članicah razlaga različno. Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 49 sklepnih predlogov, Kraljevina Danska in, do nedavnega, Republika Finska namreč menita, da kabotaža ne more vključevati več krajev nakladanja in več krajev razkladanja. Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija in Republika Poljska več krajev nakladanja in več krajev razkladanja dovoljujejo, če gre za le eno prevozno pogodbo oziroma če je pošiljatelj ali prejemnik blaga isti. Kraljevina Nizozemska in Kraljevina Švedska menita, da lahko kabotaža vedno vključuje več krajev nakladanja in več krajev razkladanja. Taka razlika v razlagi kaže na nejasnost in nenatančnost Uredbe št. 1072/2009 glede pojma kabotaže.
- 43 Na četrtem mestu je treba poudariti, da je Komisija tako v točki 19 poročila COM(2014) 222 final kot v pisnem stališču in na obravnavi priznala nujnost razjasnitve pojma „kabotaža“ v smislu Uredbe št. 1072/2009.
- 44 Zato je treba ugotoviti, da s členom 2, točka 6, in členom 8 Uredbe št. 1072/2009 sprejetje nacionalnih izvedbenih ukrepov sicer ni izrecno določeno, vendar ti določbi glede pojma kabotaže nista jasni, tako da je treba državam članicam priznati polje proste presoje za sprejemanje takih ukrepov.
- 45 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 57 in 58 sklepnih predlogov, te ugotovitve ne more ovreči predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009 za njuno prilagoditev razvoju v sektorju (COM(2017) 281 final), katerega namen je med drugim spremeniti Uredbo št. 1072/2009 glede opredelitve pojma kabotaže iz člena 2, točka 6, navedene uredbe. Ker je ta predlog namreč še vedno v fazi razprav, v okviru te zadeve ni upošteven.
- 46 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve Komisije, da je bila razlaga pojma kabotaže pojasnjena v dokumentu „Vprašanja in odgovori“, ki je bil sprejet po sestanku Odbora za promet 25. oktobra 2010.
- 47 Čeprav je bil namreč ta dokument, kot trdi Komisija, objavljen na spletni strani GD te institucije za „Mobilnost in promet“, ni bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*. Poleg tega, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah od 82 do 84 sklepnih predlogov, člen 2(2) Poslovnika Odbora za cestni promet določa, da se v dnevnem redu vsakega sestanka razlikuje med predlaganimi ukrepi, glede katerih je ta odbor zaprosen za mnenje v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, in drugimi vprašanji, predloženimi temu odboru v vednost ali zaradi izmenjave stališč. Iz spisa, predloženega Sodišču, pa je razvidno, da je bila razlaga pojma „kabotaža“, kot je predlagana v navedenem dokumentu, dejansko na dnevnem redu sestanka Odbora za cestni promet 25. oktobra

2010, vendar se o tej točki ni glasovalo. Zato ni mogoče šteti, da ta razlaga izhaja iz sporazuma med predstavniki držav članic. Komisija je v pisnih stališčih in na obravnavi vsekakor priznala, da ta dokument ni pravno zavezujoč.

- 48 V teh okoliščinah Kraljevini Danski ni mogoče očitati, da je sprejela nacionalne ukrepe za izvajanje Uredbe št. 1072/2009 in, natančneje, člena 2, točka 6, in člena 8 navedene uredbe, da bi podrobneje določila obseg pojma „kabotaža“ v smislu zadnjenavedene za njegovo uporabo na ozemlju te države članice.
- 49 Kljub temu je treba preveriti, ali so nacionalni izvedbeni ukrepi, ki jih je sprejela Kraljevina Danska, in sicer smernice o kabotaži, v skladu z načelom sorazmernosti.
- 50 Načelo sorazmernosti, ki med drugim velja za zakonodajne in regulativne organe držav članic, kadar izvajajo pravo Unije, zahteva, da so z določbo sprejeti ukrepi primerni za uresničitev cilja zakonodaje Unije in da ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja (sodba z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, točka 52).
- 51 Prvič, Kraljevina Danska v zvezi s primernostjo smernic o kabotaži za uresničitev cilja iz Uredbe št. 1072/2009 glede te vrste prevoza trdi, da je namen teh ukrepov, ki cestnim prevoznikom nerezidentom prepovedujejo izvajanje kabotaž, ki vključujejo več krajev nakladanja in več krajev razkladanja, med drugim zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da bi vodila v stalno ali nenehno dejavnost.
- 52 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen Uredbe št. 1072/2009 v skladu z njeno uvodno izjavo 5 uvesti prehodni režim kabotaže, zato države članice niso zavezane nacionalne trge popolnoma odpreti cestnim prevoznikom nerezidentom. Tako člen 8(2) navedene uredbe določa, da je kabotaža dovoljena le po mednarodnem prevozu in je omejena na tri operacije v sedmih dneh od zadnjega razkladanja tega mednarodnega prevoza. Poleg tega je v uvodnih izjavah 13 in 15 Uredbe št. 1072/2009 poudarjena začasnost kabotaže in je v njih med drugim navedeno, da se kabotaža ne bi smela opravljati tako, da bi vodila v stalno ali nenehno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 53 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 66 in 68 sklepnih predlogov, pa bi bila lahko s tem, da bi bilo cestnim prevoznikom nerezidentom omogočeno opravljanje kabotaž, ki vključujejo neomejeno število krajev nakladanja in krajev razkladanja, razvrednotena omejitev na tri operacije iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, kar bi bilo v nasprotju z začasnostjo kabotaže in s ciljem, ki mu sledi ta uredba glede tovrstnega prevoza. V tem primeru bi bila namreč začasnost kabotaže zagotovljena le z omejitvijo sedmih dni iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009.
- 54 Zato prepoved, ki jo določajo smernice o kabotaži, lahko zagotovi spoštovanje omejitve treh operacij iz člena 8(2) navedene uredbe.
- 55 Ti ukrepi so torej primerni za uresničitev cilja Uredbe št. 1072/2009 glede kabotaže.
- 56 Drugič, preveriti je treba, ali smernice o kabotaži ne presegajo tega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja.
- 57 Kraljevina Danska trdi, da je omejitev števila krajev nakladanja in krajev razkladanja, ki jih lahko vključuje kabotaža, iz smernic o kabotaži nujna za zagotavljanje začasnosti kabotaže in ni preveč stroga, saj navedene smernice ne gredo tako daleč, da bi določale, da lahko kabotaža vključuje le en kraj nakladanja in en kraj razkladanja.



- 58 V zvezi s tem je treba poudariti, da smernice o kabotaži določajo, da lahko kabotaža vključuje bodisi več krajev nakladanja bodisi več krajev razkladanja. Ti ukrepi torej ne omejujejo števila pošiljateljev ali naročiteljev pri eni kabotaži in implicitno dopuščajo, da lahko kabotaža vključuje več krajev nakladanja in en kraj razkladanja ali več krajev razkladanja in en kraj nakladanja.
- 59 Iz tega izhaja, da so v skladu s smernicami o kabotaži prepovedane le kabotaže, ki vključujejo več krajev nakladanja in več krajev razkladanja.
- 60 Zato ti ukrepi ne presegajo tega, kar je potrebno za uresničitev cilja Uredbe št. 1072/2009.
- 61 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da so smernice o kabotaži v skladu z načelom sorazmernosti.
- 62 V teh okoliščinah je treba šteti, da Komisija ni dokazala, da Kraljevina Danska s tem, da je sprejela nacionalne izvedbene ukrepe, katerih namen je razjasniti pojem kabotaže v smislu Uredbe št. 1072/2009, ni izpolnila obveznosti na podlagi člena 2, točka 6, in člena 8 navedene uredbe.
- 63 Zato je treba tožbo Komisije zavrni.

### **Stroški**

- 64 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Kraljevina Danska je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi