Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 12. apríla 2018 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Nariadenie (ES) č. 1072/2009 – Článok 2 bod 6 – Článok 8 – Kabotážna preprava – Pojem – Definícia obsiahnutá v dokumente ‚Otázky a odpovede' vypracovanom Európskou komisiou – Právna sila – Vnútroštátne vykonávacie opatrenia obmedzujúce počet miest nakládky a vykládky v rámci jednej kabotážnej prepravy – Miera voľnej úvahy – Obmedzenie – Proporcionalita"

Vo veci C-541/16,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 25. októbra 2016,

Európska komisia, v zastúpení: J. Hottiaux, L. Groenfeldt a U. Nielsen, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Dánskemu kráľovstvu, v zastúpení: pôvodne C. Thorning, neskôr J. Nymann-Lindegren a M. Søndahl Wolff, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory J. L. da Cruz Vilaça, sudcovia E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger a F. Biltgen (spravodajca),

generálny advokát: E. Tančev,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. októbra 2017,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 23. novembra 2017,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: dánčina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Dánske kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 bodu 6 a z článku 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 72).

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie č. 1072/2009

2 Účelom nariadenia č. 1072/2009 je vytvorenie spoločnej dopravnej politiky, okrem iného stanovením spoločných pravidiel platných pre prístup na trh v oblasti medzinárodnej prepravy tovaru po ceste v rámci územia Európskej únii, ako aj ustanovením podmienok, za ktorých môžu dopravcovia, ktorí nie sú usadení v danom členskom štáte, vykonávať vnútroštátnu prepravu v tomto členskom štáte. Toto nariadenie zakotvuje zásadu, podľa ktorej sa medzinárodná preprava vykonáva na základe držby licencie Spoločenstva. Táto licencia môže byť vydaná každému dopravcovi, ktorý prepravuje tovar v prenájme alebo za úhradu.

3 Odôvodnenia 4 až 6, 13 a 15 nariadenia č. 1072/2009 stanovujú:

„(4) Vytvorenie spoločnej dopravnej politiky predpokladá odstránenie všetkých obmedzení voči osobe, ktorá poskytuje dopravné služby, na základe jej štátnej príslušnosti alebo skutočnosti, že nie je usadená v členskom štáte, v ktorom sa tieto služby majú poskytovať.

(5) S cieľom dosiahnuť vyššie uvedené hladkým a pružným spôsobom by sa mal ustanoviť prechodný kabotážny režim, a to pokým nebude ukončená harmonizácia trhu nákladnej cestnej dopravy.

(6) Postupné dokončenie jednotného európskeho trhu by malo viesť k odstraňovaniu obmedzení prístupu na domáce trhy členských štátov. Pritom by sa však mala zohľadňovať účinnosť kontrol a vývoj pracovných podmienok v tejto profesii, ako aj harmonizácia predpisov v oblastiach, ako je presadzovanie a poplatky za používanie ciest, ako aj právnych predpisov v sociálnej oblasti a v oblasti bezpečnosti. Komisia by mala pozorne monitorovať situáciu na trhu, ako aj uvedenú harmonizáciu a podľa potreby ďalšie otváranie domácich trhov cestnej dopravy vrátane kabotáže.

…

(13) Dopravcovia, ktorí sú držiteľmi licencií Spoločenstva uvedených v tomto nariadení, a dopravcovia, ktorí majú oprávnenie vykonávať určité kategórie medzinárodnej nákladnej dopravy, by mali mať povolené dočasne v súlade s týmto nariadením uskutočňovať vnútroštátnu prepravu v rámci daného členského štátu bez toho, aby v ňom museli mať sídlo alebo byť inak usadení. …

…

(15) Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia zmluvy o práve usadiť sa, kabotážna preprava predstavuje poskytovanie služieb dopravcami v členskom štáte, v ktorom nie sú usadení, a nemala by byť zakázaná, ak sa neuskutočňuje ako stála alebo neprerušená činnosť v uvedenom členskom štáte. Frekvencia kabotážnej prepravy a lehota, v rámci ktorej sa môže vykonávať, by sa

mali presnejšie definovať s cieľom podporiť presadzovanie tejto požiadavky. V minulosti sa takáto vnútroštátna preprava povoľovala dočasne. V praxi bolo ťažké určiť, ktoré služby sú povolené. Preto sú potrebné jasné a jednoducho presaditeľné pravidlá.“

4 Článok 2 nariadenia č. 1072/2009, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

…

6. ‚kabotážna preprava‘ je vnútroštátna preprava v prenájme alebo za úhradu, ktorá sa vykonáva dočasne v hostiteľskom členskom štáte v súlade s týmto nariadením;

…“

5 Kapitola III nariadenia č. 1072/2009 s názvom „Kabotáž“ zahŕňa článok 8 tohto nariadenia, ktorý vo svojich odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Každý dopravca vykonávajúci prepravu v prenájme alebo za úhradu, ktorý je držiteľom licencie Spoločenstva a ktorého vodič, ak je štátnym príslušníkom tretieho štátu, je držiteľom osvedčenia vodiča, je za podmienok ustanovených v tejto kapitole oprávnený vykonávať kabotážnu prepravu.

2. Dopravcovia uvedení v odseku 1 môžu po dodaní tovaru prepravovaného v rámci medzinárodnej prepravy z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu uskutočniť s tým istým vozidlom alebo v prípade jazdnej súpravy s motorovým vozidlom toho istého vozidla najviac tri následné kabotážne prepravy. Posledná vykládka počas kabotážnej prepravy pred opustením hostiteľského členského štátu sa musí uskutočniť do siedmich dní od poslednej vykládky v hostiteľskom členskom štáte počas dovozu v rámci medzinárodnej prepravy.

Dopravcovia môžu v lehote uvedenej v prvom pododseku uskutočniť niektoré alebo všetky kabotážne prepravy povolené podľa prvého pododseku v ktoromkoľvek členskom štáte za predpokladu, že sa obmedzia na jednu kabotáž v každom členskom štáte počas troch dní, ktoré nasledujú po vstupe prázdneho vozidla na územie predmetného členského štátu.“

Dánske právo

6 Bod 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 (usmernenia zo 14. mája 2010 k pravidlám týkajúcich sa cestnej kabotáže v nariadení Európskeho parlamentu a Rady č. 1072/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh; ďalej len „usmernenia o kabotáži“), ktoré Trafikstyrelsen (Dopravný úrad, Dánsko) uverejnil 21. mája 2010 na svojej internetovej stránke, znie:

„‚Kabotážna preprava‘ je vymedzená ako vnútroštátna preprava zásielky od nakládky tovaru až do jeho dodania príjemcovi, ako sa stanovuje v nákladnom liste. Kabotážna preprava môže zahŕňať viaceré miesta nakládky alebo viaceré miesta vykládky.“

Konanie pred podaním žaloby

7 Dňa 2. októbra 2013 Komisia požiadala Dánske kráľovstvo o doplňujúce informácie v rámci projektu EU pilot (č. 5703/13), aby mohla posúdiť, či dánska právna úprava týkajúca sa kabotážnej prepravy je zlučiteľná s nariadením č. 1072/2009, pričom uviedla tri výhrady týkajúce sa povinnosti predložiť

relevantné dokumenty v samotnom okamihu kontroly dodržiavania pravidiel kabotáže, výšky pokút ukladaným dopravcom v prípade porušenia týchto pravidiel a obmedzenia možnosti vykonávať kabotážnu prepravu s viacerými miestami nakládky a viacerými miestami vykládky.

8 Dánske kráľovstvo vyhovelo tejto žiadosti listami z 18. novembra 2013 a 12. decembra 2013.

9 Vzhľadom na to, že Komisia nepovažovala tieto odpovede za dostatočné, zaslala tomuto členskému štátu 11. júla 2014 výzvu, v ktorej zopakovala tri výhrady uvedené v bode 7 tohto rozsudku.

10 Listom z 9. septembra 2014 Dánske kráľovstvo spochybnilo uvedené výhrady.

11 Dňa 25. septembra 2015 Komisia doručila Dánskemu kráľovstvu odôvodnené stanovisko, v ktorom uviedla, že pokiaľ ide o výhradu týkajúcu sa povinnosti predložiť relevantné dokumenty v samotnom čase kontroly, sú vysvetlenia dánskych orgánov a vykonané zmeny dánskej právnej úpravy uspokojivé. Odôvodnené stanovisko sa teda týkalo len dvoch zostávajúcich výhrad.

12 Dánske kráľovstvo odpovedalo na toto odôvodnené stanovisko listom z 25. novembra 2015, v ktorom poskytlo dodatočné vysvetlenia.

13 Komisia považovala vysvetlenia k výhrade, pokiaľ ide o výšku pokút ukladaných dopravcom v prípade porušenia pravidiel kabotáže, za uspokojivé. Rozhodla sa preto podať túto žalobu, ktorej rozsah však obmedzila len na výhradu týkajúcu sa obmedzenia počtu miest nakládky a miest vykládky, ktoré možno zahrnúť do kabotážnej prepravy.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

14 Na podporu svojej žaloby Komisia tvrdí, že pojem „kabotážna preprava“ uvedený v článku 2 bode 6 a článku 8 nariadenia č. 1072/2009 sa má vykladať v tom zmysle, že jedna kabotážna preprava môže zahŕňať viaceré miesta nakládky, viaceré miesta vykládky, a dokonca viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky.

15 Komisia tvrdí, že na zasadnutí Výboru pre cestnú dopravu z 25. októbra 2010 sa zástupcovia členských štátov dohodli na takomto výklade, ktorý bol uverejnený na internetovej stránke generálneho riaditeľstva Komisie (GR) pre mobilitu a dopravu vo forme dokumentu s názvom „Otázky a odpovede“, a ktorý je teda záväzný pre všetky členské štáty.

16 Komisia sa domnieva, že vzhľadom na to, že usmernenia o kabotáži prijaté Dánskym kráľovstvom stanovujú, že kabotážna preprava môže zahŕňať buď viaceré miesta nakládky, alebo viaceré miesta vykládky, nie sú v súlade ani s týmto výkladom, ani s cieľom sledovaným nariadením č. 1072/2009.

17 Komisia napokon vo svojej replike vyvracia tvrdenie Dánskeho kráľovstva založené na tom, že členské štáty disponujú mierou voľnej úvahy pri prijímaní vnútroštátnych vykonávacích opatrení na účely objasnenia definície pojmu „kabotážna preprava“ v zmysle nariadenia č. 1072/2009. Podľa tejto inštitúcie takáto miera voľnej úvahy nemôže existovať vzhľadom na to, že tento pojem bol harmonizovaný článkom 2 bodom 6 a článkom 8 uvedeného nariadenia a že usmernenia o kabotáži sú v každom prípade nezlučiteľné so zásadou proporcionality.

18 Dánske kráľovstvo spochybňuje výklad pojmu „kabotážna preprava“ odporúčaný Komisiou. Uvádza, že článok 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 stanovuje len to, že s tým istým vozidlom možno uskutočniť najviac tri kabotážne prepravy, ale nespresňuje počet miest nakládky a miest vykládky, ktoré môže zahŕňať jedna a tá istá kabotážna preprava. Toto nariadenie je teda z hľadiska definície uvedeného pojmu nejasné.

19 Túto nejasnosť potvrdzuje aj skutočnosť, že pravidlá týkajúce sa kabotážnej prepravy stanovené v nariadení č. 1072/2009 sa v členských štátoch vykladajú a uplatňujú odlišne, ako vyplýva konkrétne zo strán 18 a 19 správy Komisie Európskemu parlamentu a Rade o stave trhu cestnej dopravy v Európskej únii [COM(2014) 222 final]. Okrem toho samotná Komisia uznala, že definícia pojmu kabotážna preprava obsiahnutá v nariadení č. 1072/2009 je problematická a že má v úmysle uvedené nariadenie s cieľom jeho nápravy prepracovať.

20 Pokiaľ ide o tvrdenie založené na tom, že výklad pojmu kabotážna preprava bol objasnený po zasadnutí Výboru pre dopravu a že nová definícia zavedená pri tejto príležitosti zástupcami členských štátov je uvedená v dokumente „Otázky a odpovede“, ktorý je pre členské štáty záväzný, Dánske kráľovstvo tvrdí, že tento dokument nemá žiadnu právnu hodnotu a že definícia, ktorú obsahuje, nevychádza z dohody dosiahnutej medzi členskými štátmi.

21 Dánske kráľovstvo tvrdí, že Súdny dvor v bode 48 rozsudku z 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863) rozhodol, že pokiaľ je nariadenie nejasné, členské štáty disponujú mierou voľnej úvahy na prijatie vnútroštátnych vykonávacích opatrení na účely nápravy nejasnosti, avšak pod podmienkou, že tieto opatrenia budú primerané a v súlade s cieľmi sledovanými predmetným nariadením.

22 Tento členský štát uvádza, že podľa článku 2 bodu 6 a článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, v spojení s odôvodnením 15 tohto nariadenia, je cieľom tohto nariadenia obmedziť vnútroštátnu nákladnú cestnú prepravu v hostiteľskom členskom štáte, ktorú uskutočňuje prevádzkovateľ cestnej dopravy nerezident, tým, že sa zakazuje najmä kabotážna prepravu uskutočňovaná tak, aby sa v uvedenom členskom štáte vytvárala stála alebo neprerušená činnosť.

23 Ak by sa na počet miest nakládky a vykládky neuplatňovalo žiadne obmedzenie, mohol by prevádzkovateľ cestnej dopravy nerezident uskutočňovať značný počet prepráv v hostiteľskom členskom štáte a považovať ich za jedinú kabotážnu prepravu, takže by bolo možné obchádzať obmedzenie troch prepráv stanovené v nariadení č. 1072/2009.

24 Dánske kráľovstvo z toho vyvodzuje, že usmernenia o kabotáži sú v rozsahu, v akom zabezpečujú dočasnú povahu kabotáže a prispievajú k zlepšeniu miery vyťaženosti nákladných vozidiel a zamedzeniu jazdy bez nákladu z hľadiska účinnosti prepravy, v súlade s cieľom sledovaným nariadením č. 1072/2009. Tieto opatrenia okrem iného umožňujú posilniť právnu istotu a zabezpečiť účinnosť kontroly dodržiavania uvedeného nariadenia.

Posúdenie Súdnym dvorom

25 Na účely rozhodnutia o dôvodnosti tejto žaloby treba v prvom rade pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora v rámci konania o nesplnení povinnosti prináleží Komisii preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti a predložiť Súdnemu dvoru dôkazy nevyhnutné na preverenie existencie tohto nesplnenia Súdnym dvorom bez toho, aby sa Komisia mohla odvolať na akúkoľvek domnienku (rozsudky z 12. mája 2005, Komisia/Belgicko, C-287/03, EU:C:2005:282, bod 27 a citovaná judikatúra, ako aj z 19. mája 2011, Komisia/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, bod 32 a citovaná judikatúra).

26 V prejednávanej veci Komisia vytýka Dánskemu kráľovstvu, že nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 bodu 6 a článku 8 nariadenia č. 1072/2009 tým, že prijalo vnútroštátne vykonávacie opatrenia, ktorými bol objasnený výklad pojmu „kabotážna preprava“ v zmysle uvedeného nariadenia, hoci na to tento členský štát nemal právomoc. Tieto opatrenia v každom prípade nie sú v súlade s cieľom sledovaným nariadením č. 1072/2009.

27 V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že hoci ustanovenia nariadení majú z dôvodu svojej povahy a funkcie v systéme prameňov práva Únie vo všeobecnosti bezprostredný účinok vo vnútroštátnych právnych poriadkoch bez toho, aby vnútroštátne orgány museli prijať vykonávacie opatrenia, niektoré ich ustanovenia môžu na svoje uplatnenie vyžadovať, aby členské štáty prijali vykonávacie opatrenia (rozsudky z 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, body 39 a 40, ako aj z 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, bod 17 a citovaná judikatúra).

28 Je nesporné, že členské štáty môžu prijímať vykonávacie opatrenia k nariadeniu v prípade, ak tieto opatrenia neobmedzujú jeho priamu uplatniteľnosť, nezastierajú jeho povahu ako práva Únie a spresňujú, že sa nimi vykonáva voľná úvaha v rozsahu vymedzenom týmto nariadením, pričom zostávajú v medziach stanovených jeho ustanoveniami (rozsudky z 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, bod 41, ako aj z 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, bod 18 a citovaná judikatúra).

29 Vychádzajúc z príslušných ustanovení dotknutého nariadenia vykladaných s ohľadom na jeho ciele, treba určiť, či tieto ustanovenia zakazujú, ukladajú alebo umožňujú členským štátom vydať niektoré vykonávacie opatrenia a či, najmä v tomto poslednom uvedenom prípade, dotknuté opatrenie spadá do rámca voľnej úvahy priznanej každému členskému štátu (rozsudok z 30. marca 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, bod 19 a citovaná judikatúra),

30 V tejto súvislosti treba uviesť, že príslušné ustanovenia nariadenia č. 1072/2009, konkrétne jeho článok 2 bod 6 a článok 8 výslovne neoprávňujú členské štáty prijať vnútroštátne vykonávacie opatrenia, pokiaľ ide o kabotážnu prepravu.

31 Ako však vyplýva z bodu 28 tohto rozsudku a ako zdôraznil generálny advokát v bode 41 svojich návrhov, členské štáty môžu prijať vnútroštátne vykonávacie opatrenia k nariadeniu, aj keď ich toto nariadenie na to výslovne neoprávňuje.

32 Súdny dvor tak už v bodoch 48 až 50 rozsudku z 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), v rámci nariadenia Rady (ES) č. 1/2005 z 22. decembra 2004 o ochrane zvierat počas prepravy a s ňou súvisiacich činností a o zmene a doplnení smerníc 64/432/EHS a 93/119/ES a nariadenia (ES) č. 1255/97 (Ú. v. EÚ L 3, 2005, s. 1), rozhodol, že členským štátom treba priznať určitú mieru voľnej úvahy, ktorá im umožní prijímať vnútroštátne opatrenia stanovujúce číselne vyjadrené normy týkajúce sa vnútornej výšky oddelení na účely prepravy ošípaných po ceste, keďže uvedené nariadenie síce výslovne neoprávňuje členské štáty na prijatie týchto noriem, ale samo nestanovuje presne výšku týchto oddelení.

33 Súdny dvor taktiež v bodoch 36 a 40 až 43 rozsudku z 28. októbra 2010, SGS Belgium a i. (C-367/09, EU:C:2010:648), rozhodol, že členské štáty majú právo prijímať vnútroštátne vykonávacie opatrenia stanovujúce sankcie, ktoré možno uložiť v prípade porušenia práva Únie, ktoré poškodzuje finančné záujmy Únie, keďže relevantné ustanovenia uvedeného nariadenia stanovujú len všeobecné pravidlá a nespresňujú v akej situácii ani na akú osobu sa uplatňujú jednotlivé sankcie, aj keď ich na to nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340), výslovne neoprávňuje.

34 Rovnakým spôsobom je preto potrebné overiť, či je, ako tvrdí Dánske kráľovstvo, pojem „kabotážna preprava“, ako ho vymedzuje nariadenie č. 1072/2009, nejasný, najmä pokiaľ ide o otázku, či môže kabotážna preprava zahŕňať viaceré miesta nakládky a viaceré miesta výklady, takže sa prijatie vnútroštátnych vykonávacích opatrení na spresnenie rozsahu tohto pojmu zdá byť odôvodnené.

35 V tejto súvislosti treba v prvom rade uviesť, že článok 2 bod 6 nariadenia č. 1072/2009 vymedzuje pojem kabotážna preprava ako „vnútroštátna preprava v prenájme alebo za úhradu, ktorá sa vykonáva dočasne v hostiteľskom členskom štáte“, pričom však nijako nespresňuje počet miest nakládky alebo miest vykládky, ktoré môže takáto preprava zahŕňať.

36 Článok 8 ods. 2 toho istého nariadenia stanovuje, že prevádzkovatelia cestnej dopravy nerezidenti môžu po dodaní tovaru prepravovaného v rámci medzinárodnej prepravy z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu uskutočniť najviac tri následné kabotážne prepravy. Toto ustanovenie spresňuje, že posledná vykládka počas kabotážnej prepravy pred opustením hostiteľského členského štátu sa musí uskutočniť do siedmich dní od poslednej vykládky v hostiteľskom členskom štáte počas dovozu v rámci medzinárodnej prepravy.

37 Aj keď z výrazu „posledná vykládka počas kabotážnej prepravy“ uvedeného v tomto článku vyplýva, že kabotážna preprava môže zahŕňať viaceré miesta vykládky, toto ustanovenie neuvádza, či kabotážna preprava môže zahŕňať aj viaceré miesta nakládky.

38 V dôsledku toho treba konštatovať, že znenia článku 2 bodu 6 a článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 neumožňujú odpovedať na otázku, či sa má pojem „kabotážna preprava“ uvedený v tomto nariadení chápať v tom zmysle, že kabotážna preprava môže zahŕňať viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky.

39 Ako uviedol generálny advokát v bode 44 svojich návrhov, skutočnosť, že ustanovenie je sformulované všeobecne alebo nepresne, svedčí o tom, že sú potrebné vnútroštátne vykonávacie opatrenia.

40 Okrem toho, keďže cieľ nariadenia č. 1072/2009 spočíva podľa jeho odôvodnenia 26 v zabezpečení jednotného rámca medzinárodnej nákladnej cestnej dopravy v Únii, toto nariadenie nebráni tomu, aby členský štát prijal určité vykonávacie opatrenia k uvedenému nariadeniu. Pokiaľ ide konkrétne o kabotáž, odôvodnenie 5 toho istého nariadenia totiž spresňuje, že by sa mal stanoviť prechodný režim pre tento druh dopravy, a to pokým nebude ukončená harmonizácia trhu nákladnej cestnej dopravy.

41 V druhom rade treba zdôrazniť, že na rozhodnutie o tom, k akému okamihu možno hranicu troch prepráv stanovenú v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 považovať za dosiahnutú, treba určiť, či preprava zahŕňajúca viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky predstavuje jednu a tú istú kabotážnu prepravu alebo viaceré kabotážne prepravy.

42 V treťom rade je nesporné, že pojem „kabotážna preprava“ v zmysle nariadenia č. 1072/2009 je v jednotlivých členských štátoch vykladaný odlišne. Ako uviedol generálny advokát v bode 49 svojich návrhov, Dánske kráľovstvo a donedávna Fínska republika sa totiž domnievali, že kabotážna preprava nemôže zahŕňať viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky. Belgické kráľovstvo, Spolková republika Nemecko a Poľská republika pripúšťajú viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky za predpokladu, že existuje jediná zmluva o preprave nákladu alebo pokiaľ má tovar rovnakého odosielateľa alebo rovnakého príjemcu. Holandské kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa domnievajú, že jedna kabotážna preprava môže vždy zahŕňať viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky. Takýto rozdiel vo výklade svedčí o nejasnosti a nepresnosti nariadenia č. 1072/2009, pokiaľ ide o pojem kabotážna preprava.

43 Vo štvrtom rade treba uviesť, že samotná Komisia uznala tak v bode 19 svojej správy COM(2014) 222 final, ako aj vo svojich písomných vyjadreniach a na pojednávaní, potrebu objasniť pojem „kabotážna preprava“ v zmysle nariadenia č. 1072/2009.

44 V dôsledku toho treba konštatovať, že aj keď článok 2 bod 6 a článok 8 nariadenia č. 1072/2009 výslovne nestanovujú prijatie vnútroštátnych vykonávacích opatrení, sú tieto ustanovenia nejasné, pokiaľ ide o pojem kabotážna preprava, takže členských štátom treba na prijatie takýchto opatrení priznať mieru voľnej úvahy.

45 Ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 57 a 58 svojich návrhov, toto konštatovanie nemôže spochybniť návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa upravuje nariadenie (ES) č. 1071/2009 a nariadenie (ES) č. 1072/2009 s cieľom ich prispôsobenia vývoju v sektore [COM(2017) 281 final], ktorého účelom je predovšetkým zmeniť nariadenie č. 1072/2009, pokiaľ ide o definíciu pojmu kabotážna preprava obsiahnutú v článku 2 bode 6 uvedeného nariadenia. Vzhľadom na to, že sa o tomto návrhu ešte diskutuje, nie je totiž v tejto veci relevantný.

46 Nemôže uspieť ani tvrdenie Komisie, podľa ktorého bol výklad pojmu kabotážna preprava objasnený v dokumente „Otázky a odpovede“ prijatom po zasadnutí Výboru pre cestnú dopravu z 25. októbra 2010.

47 Aj keď bol tento dokument, ako uviedla Komisia, uverejnený na internetovej stránke jej GR pre mobilitu a dopravu, nebol totiž uverejnený v *Úradnom vestníku Európskej únie*. Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bodoch 82 až 84 svojich návrhov, článok 2 ods. 2 Rokovacieho poriadku Výboru pre cestnú dopravu uvádza, že v programe rokovania vytvorenom na každé zasadnutie sa rozlišuje na jednej strane medzi návrhmi opatrení, ku ktorým má tento výbor vydať stanovisko v súlade s regulačným postupom s kontrolou, a na druhej strane ďalšími otázkami predloženými tomuto výboru pre informáciu alebo pre jednoduchú výmenu názorov. Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že výklad pojmu „kabotážna preprava“, ako bol prevzatý v tomto dokumente, bol skutočne uvedený v programe schôdze Výboru pre cestnú dopravu z 25. októbra 2010, ale tento bod nebol predložený na hlasovanie. Nemožno sa preto domnievať, že tento výklad je výsledkom dohody medzi zástupcami členských štátov. V každom prípade samotná Komisia uznala vo svojich písomných vyjadreniach, ako aj na pojednávaní, že tento dokument nemá právne záväznú povahu.

48 Za týchto podmienok nemožno Dánskemu kráľovstvu vytýkať, že prijalo vnútroštátne opatrenia k vykonaniu nariadenia č. 1072/2009 a konkrétne článku 2 bodu 6, ako aj článku 8 uvedeného nariadenia, aby bol spresnený rozsah pojmu „kabotážna preprava“ v zmysle posledného uvedeného ustanovenia na účely jeho uplatnenia na území tohto členského štátu.

49 Je však potrebné overiť, či vnútroštátne vykonávacie opatrenia prijaté Dánskym kráľovstvom, konkrétne usmernenia o kabotáži, sú v súlade so zásadou proporcionality.

50 Zásada proporcionality, ktorá sa vzťahuje najmä na legislatívne a regulačné orgány členských štátov pri uplatňovaní práva Únie, vyžaduje, aby prostriedky použité v ustanovení boli vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného predmetnou právnou úpravou Únie a nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (rozsudok z 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, bod 52).

51 Pokiaľ ide v prvom rade o vhodnosť usmernení o kabotáži na dosiahnutie cieľa sledovaného nariadením č. 1072/2009, pokiaľ ide o tento druh dopravy, Dánske kráľovstvo tvrdí, že tým, že sa zakázalo prevádzkovateľom cestnej dopravy nerezidentom uskutočňovať kabotážnu prepravu zahŕňajúcu viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky, majú tieto opatrenia za cieľ najmä zabezpečiť, aby sa kabotážna preprava neuskutočňovala ako stála alebo neprerušená činnosť.

52 V tejto súvislosti treba uviesť, že vzhľadom na to, že cieľom nariadenia č. 1072/2009 je podľa jeho odôvodnenia 5 zaviesť prechodný kabotážny režim, členské štáty nemajú povinnosť úplne otvoriť domáce trhy prevádzkovateľom cestnej dopravy nerezidentom. Článok 8 ods. 2 uvedeného nariadenia teda stanovuje, že kabotážna preprava je povolená len v nadväznosti na medzinárodnú prepravu a je obmedzená na tri kabotážne prepravy do siedmich dní od poslednej vykládky v rámci tejto medzinárodnej prepravy. Okrem toho odôvodenia 13 a 15 nariadenia č. 1072/2009 kladú dôraz na dočasnú povahu kabotáže a okrem iného uvádzajú, že kabotážna preprava sa nemá uskutočňovať ako stála alebo neprerušená činnosť v hostiteľskom členskom štáte.

53 Ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 66 a 68 svojich návrhov, ak by sa dovolilo prevádzkovateľom cestnej dopravy nerezidentom uskutočniť kabotážne prepravy s neobmedzeným počtom miest nakládky a neobmedzeným počtom miest vykládky, limit troch prepráv stanovený v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 by mohol stratiť význam, čo by bolo v rozpore s dočasnou povahou kabotáže, ako aj cieľom sledovaným týmto nariadením, čo sa týka tohto druhu dopravy. V takomto prípade by bola totiž dočasná povaha kabotáže zabezpečená len sedemdňovým obmedzením stanoveným v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009.

54 Zákaz stanovený usmerneniami o kabotáži má preto takú povahu, že zabezpečuje dodržanie limitu troch prepráv stanoveného v článku 8 ods. 2 uvedeného nariadenia.

55 Tieto opatrenia sú preto vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného nariadením č. 1072/2009, pokiaľ ide o kabotáž.

56 V druhom rade je potrebné overiť, či usmernenia o kabotáži nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.

57 Dánske kráľovstvo tvrdí, že obmedzenie počtu miest nakládky a miest vykládky, ktoré môže zahŕňať jedna kabotážna preprava, stanovené usmerneniami o kabotáži, je nevyhnutné na zabezpečenie dočasnej povahy kabotážnej prepravy a nie je príliš reštriktívne, keďže uvedené usmernenia nestanovujú, že kabotážna preprava môže zahŕňať len jedno miesto nakládky a jedno miesto vykládky.

58 V tejto súvislosti treba uviesť, že usmernenia o kabotáži stanovujú, že kabotážna preprava môže zahŕňať buď viaceré miesta nakládky, alebo viaceré miesta vykládky. Tieto opatrenia teda neobmedzujú počet odosielateľov alebo príkazcov pre tú istú kabotážnu prepravu a implicitne povoľujú, aby kabotážna preprava mohla zahŕňať viaceré miesta nakládky a jedno miesto vykládky alebo viaceré miesta vykládky a jedno miesto nakládky.

59 Z toho vyplýva, že podľa usmernení o kabotáži sú zakázané len kabotážne prepravy zahŕňajúce viaceré miesta nakládky a viaceré miesta vykládky.

60 Tieto opatrenia teda nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného nariadením č. 1072/2009.

61 Vzhľadom na vyššie uvedené treba dospieť k záveru, že usmernenia o kabotáži sú zlučiteľné so zásadou proporcionality.

62 Za týchto podmienok je potrebné konštatovať, že Komisia nepreukázala, že Dánske kráľovstvo prijatím vnútroštátnych vykonávacích opatrení na objasnenie pojmu kabotážna preprava v zmysle nariadenia č. 1072/2009 nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 bodu 6 a z článku 8 uvedeného nariadenia.

63 Žalobu Komisie treba preto zamietnuť.

O trovách

64 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Dánske kráľovstvo navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy