



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19. maj 2022

INFR(2021)2072

C(2022)2666 final

BEGRUNDET UDTALELSE

rettet til Kongeriget Danmark i medfør af artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, idet den alt for restriktive måde, hvorpå udtrykket "i en begrænset periode" i artikel 2, nr. 7), første led, i forordning (EF) nr. 1073/2009 fortolkes i administrativ praksis i Danmark, er uforenelig med EU-retten.

BEGRUNDET UDTALELSE

rettet til Kongeriget Danmark i medfør af artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, idet den alt for restriktive måde, hvorpå udtrykket "i en begrænset periode" i artikel 2, nr. 7), første led, i forordning (EF) nr. 1073/2009 fortolkes i administrativ praksis i Danmark, er uforenelig med EU-retten.

1. Baggrund

1. Kommissionen fik kendskab til, at Danmark siden den 1. november 2019 har anlagt en fortolkning af udtrykket "i en begrænset periode" i artikel 2, nr. 7), i forordning (EF) nr. 1073/2009¹, hvorefter det henviser til en afgrænset periode på syv på hinanden følgende dage i en kalendermåned.
2. Efter et møde, der blev afholdt mellem kontorchefen for vejtransportenheden i Generaldirektorat for Mobilitet og Transport (DG MOVE) og afdelingschefen i Transport- og Boligministeriet den 20. januar 2020, og i besvarelse af et brev, som DG MOVE havde sendt til de danske myndigheder (Ares(2020)4507649) med en anmodning om nærmere oplysninger, meddelte disse myndigheder i brev af 30. april 2020, at Danmark rent faktisk på en konsekvent og generel måde følger en administrativ praksis med fortolkning af forordningens artikel 2, nr. 7), hvorefter den midlertidige karakter af de deri nævnte tjenesteydelser svarer til tjenesteydelser, der leveres indenfor "*syv på hinanden følgende dage i en kalendermåned*".

De danske myndigheder anførte ligeledes, at deres fortolkning gælder for al buscabotage (dvs. national transport) med undtagelse af rutekørsel, der udføres som led i international rutekørsel, da denne aktivitet kræver tilladelse i værtsmedlemsstaten.

Det præciseredes endvidere, at en transportvirksomhed kan udføre et ubegrænset antal cabotageure i én (og kun én) periode på (op til) syv på hinanden følgende dage inden for en kalendermåned (dvs. det ville ikke være muligt at udføre to eller tre cabotagekørselsperioder i Danmark uden at overskride den maksimale månedlige periode på syv dage).

3. Kommissionen gennemgik svaret fra de danske myndigheder, som imidlertid ikke indeholdt nogen argumenter, der kunne overbevise Kommissionen om, at de omhandlede restriktioner er forenelige med EU-retten. Kommissionen besluttede derfor at indlede en traktatbrudsprocedure for tilsidesættelse af artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009, idet den sendte en åbningsskrivelse til Danmark den 9. juni 2021.
4. Danmark besvarede Kommissionens åbningsskrivelse den 2. august 2021, og i svaret bestred den danske regering, at der foreligger en tilsidesættelse af forordning (EF) nr. 1073/2009.
5. På grundlag af de foreliggende oplysninger fastholder Kommissionen, at Danmark ikke overholder artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009,

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til det internationale marked for buskørsel og omændring af forordning (EF) nr. 561/2006 (EUT L 300 af 14.11.2009, s. 88).

eftersom de danske myndigheder fortolker denne bestemmelse således, at de i bestemmelsen omhandlede tjenesteydelser kun må præsteres inden for "syv på hinanden følgende dage i løbet af en kalendermåned".

2. Retsgrundlag

Retten til at levere vejtransporttjenester

1. I henhold til artikel 58, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) reguleres den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, dvs. afsnit VI i TEUF. De nærmere regler for gennemførelsen af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser inden for sektoren for personbefordring ad vej er fastsat i forordning (EF) nr. 1073/2009².
2. Det fremgår af forordningen og navnlig af dennes artikel 14 og artikel 15, litra b), at enhver transportvirksomhed, der udfører personbefordring ad vej for fremmed regning, og som har en fællesskabstilladelse, har ret til lejlighedsvis at udføre cabotagekørsel. Cabotagekørsel defineres i nævnte forordnings artikel 2, nr. 7), første led, som værende: "*national personbefordring med bus for fremmed regning, som en transportvirksomhed udfører i en begrænset periode i en værtsmedlemsstat*".
3. Det følger heraf, at EU-transportvirksomheder frit kan udføre lejlighedsvis personbefordring ad vej i en begrænset periode i andre medlemsstater end etableringsmedlemsstaten alene på betingelse af, at de er i besiddelse af en fællesskabstilladelse.
4. Kommissionen fastholder det standpunkt, den gav udtryk for i åbningsskrivelsen, hvorefter Danmark ved at anlægge en streng fortolkning af udtrykket "*i en begrænset periode*" og anvende det som værende begrænset til syv på hinanden følgende dage om måneden uretmæssigt hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser inden for sektoren for personbefordring ad vej som omhandlet i forordning (EF) nr. 1073/2009.
5. Danmarks praksis er navnlig i) i strid med Domstolens faste praksis vedrørende udtrykket "midlertidig" levering af tjenesteydelser, fordi der i.a) ikke tages hensyn til alle de elementer og omstændigheder, der er forbundet med hver enkelt specifik kørsel, idet de danske myndigheder har fastsat en automatisk og generel fast begrænsning for cabotagekørsel, og i.b) ikke tages behørigt hensyn til de fire kriterier, der er relevante i relation til tjenesten, nemlig varighed, frekvens, hyppighed og kontinuitet. Hertil kommer, at den danske praksis: ii) ikke er i overensstemmelse med formålet med forordning (EF) nr. 1073/2009, iii) er i strid med proportionalitetsprincippet, og der derfor iv) er tale om en foranstaltning, der ikke kan være truffet for at supplere forordning (EF) nr. 1073/2009.

² Jf. herved dom af 2. juli 2002, Hoves Internationaler Transport-Service, sag C-115/00, EU:C:2002:409, præmis 50-52. Se også dom af 26. juni 2001, Kommissionen mod Portugal, sag C-70/99, EU:C:2001:355, præmis 20-22, dom af 13. december 1989, Corsica Ferries, sag C-49/89, EU:C:1989:649, præmis 10 og 13, dom af 17. februar 2021, Ryanair mod Kommissionen, sag T-238/20, EU:T:2021:91, præmis 62 og 63.

Vurdering af cabotagekørslers midlertidige karakter

6. Den Europæiske Unions Domstol har allerede taget stilling til, hvilke kriterier, der skal anvendes til brug for vurderingen af, om tjenesteydelser leveres midlertidigt eller ej³.
7. I Gebhard-sagen⁴ præciserede Domstolen, at "*den midlertidige karakter af den pågældende virksomhed ikke kun [skal] bedømmes på grundlag af ydelsens varighed, men også på grundlag af dens hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet*". I samme retning konkluderede Domstolen i Schnitzer-dommen⁵, at "*der faktisk ikke [findes] nogen bestemmelse i traktaten, der gør det muligt teoretisk at fastslå en bestemt varighed eller hyppighed, hvorefter udførelsen af en ydelse eller en bestemt slags ydelse i en anden medlemsstat ikke længere kan betragtes som en tjenesteydelse i traktatens forstand*", og at hverken en aktivitets periodiske karakter, dens hyppighed eller dens kontinuitet kan benyttes som eneste kriterium for at afgøre, om den pågældende aktivitet henhører under den fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden.
8. Ovennævnte retspraksis, som Kommissionen henviste til i åbningskrivelsen og tidligere i sin fortolkningsmeddelelse om den midlertidige karakter af godscabotagekørsel af 26. januar 2005⁶ (herefter "2005-meddelelsen"), finder anvendelse og er relevant i den foreliggende sammenhæng, hvor forordning (EF) nr. 1073/2009 giver adgang til midlertidigt og lejlighedsvis at udføre personbefordring ad vej.
9. Det følger heraf, at der ved definitionen af den midlertidige karakter af cabotagekørsler, skal tages hensyn til alle de elementer og omstændigheder, der er forbundet med en bestemt kørsel, navnlig med hensyn til varighed, frekvens, hyppighed og kontinuitet⁷.
10. Det følger ligeledes heraf, at enhver automatisk begrænsning af cabotagekørsel til en forud fastsat periode som den, Danmark anvender, er i strid med forordning (EF) nr. 1073/2009.

De nationale foranstaltningers overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1073/2009

11. I sit svar på Kommissionens åbningskrivelse anførte Danmark for det første, at fortolkningen af reglerne om passagercabotage for så vidt angår speciel kørsel og lejlighedsvis kørsel fortsat frembyder vanskeligheder, og at de danske myndigheder anser en national fortolkning for nødvendig for at kunne håndhæve cabotagereglerne. De danske myndigheder har ligeledes anført, at deres fortolkning af de omhandlede foranstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
12. Som det fremgår af fast retspraksis, indebærer forordningens karakter og funktion i EU-retten retskildesystem, at de i almindelighed har umiddelbar virkning i de

³ Som eksempler kan nævnes: Dom af 2. september 2021, TP mod Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, jf. nedenfor.

⁴ Domstolens dom i sag C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, præmis 27.

⁵ Domstolens dom i sag C-215/01, Schnitzer, ECLI:EU:C:2003:662, præmis 31 og 32.

⁶ Kommissionens fortolkningsmeddelelse om hvad der forstås ved "af midlertidig karakter" i forbindelse med cabotagekørsel inden for godstransportsektoren (EUT C 21 af 26.1.2005, s. 2).

⁷ Jf. også generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-115/00, Hoves Internationaler Transport-Service, EU:C:2001:644, punkt 30.

nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger, for visse bestemmelser vedkommende kan det dog være nødvendigt, at medlemsstaterne træffer sådanne gennemførelsesforanstaltninger⁸. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at medlemsstaterne kun kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis disse foranstaltninger ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens fællesskabsretlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser⁹.

13. I denne sag skal Kommissionen henlede opmærksomheden på, at forordning (EF) nr. 1073/2009 ikke udtrykkeligt giver medlemsstaterne adgang til at træffe gennemførelsesforanstaltninger for så vidt angår lejlighedsvis cabotagekørsel. Selv hvis det antages, at medlemsstaterne kan træffe visse foranstaltninger i relation til personbefordring ad vej inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1073/2009, f.eks. for at sikre en korrekt håndhævelse af nævnte forordning, gælder ovennævnte betingelser dog fortsat. Når medlemsstaterne har til hensigt at træffe foranstaltninger for yderligere at præcisere bestemmelser i EU-forordninger, såsom udtrykket "i en begrænset periode", skal de således sikre, at disse foranstaltninger er i overensstemmelse med både bestemmelserne i og formålet med disse forordninger samt med de almindelige EU-retlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet¹⁰.
14. Disse krav er ikke opfyldt i den foreliggende sag. Formålet med forordning (EF) nr. 1073/2009 er at liberalisere udførelsen af visse former for personbefordring ad vej og at fastsætte betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre national personbefordring i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, inden for rammerne af Unionens fælles transportpolitik. Mere specifikt har EU-lovgiver med hensyn til lejlighedsvis kørsel (artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009) besluttet, at virksomhederne frit kan levere sådanne tjenester i andre medlemsstater i en begrænset periode uden at tilføje yderligere begrænsninger (bortset fra overholdelsen af visse regler, som ikke påvirker retten til at præstere tjenesteydelser, dvs. artikel 16 i forordning (EF) nr. 1073/2009).
15. I den administrative praksis, der følges i Danmark, fortolkes og anvendes artikel 2, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1073/2009) således, at den midlertidige karakter af de i bestemmelsen omhandlede tjenesteydelser svarer til tjenesteydelser, der præsteres inden for "*syv på hinanden følgende dage inden for en kalendermåned*".
16. Ved at praktisere en streng, afgrænset og automatisk anvendelse af en periode på syv dage om måneden til udførelse af cabotagekørsel sikrer Danmark ikke den nødvendige fleksibilitet til, at den midlertidige karakter kan vurderes fra sag til sag, og garanterer ikke, at visse transportere af midlertidig karakter kan udføres som cabotagekørsel. For eksempel vil en transportvirksomhed, der i et år kun udfører to lejlighedsvis cabotagekørsler den første og den tyvende dag i en given

⁸ Jf. f.eks. sag C-592/11, Ketelä, EU:C:2012:673, præmis 35, sag C-135/13, Szatmári Malom, EU:C:2014:327, præmis 54, og sag C-111/15, Občina Gorje, EU:C:2016:532, præmis 34.

⁹ Jf. sag C-316/10, Danske Svineproducenter, EU:C:2011:863, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁰ Jf. f.eks. sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., EU:C:2010:648, præmis 40, og sag C-316/10, Danske Svineproducenter, EU:C:2011:863, præmis 51.

måned, ikke overholde de danske krav, selv om leveringen af sådanne lejlighedsvis tjenesteydelser forekommer at være af midlertidig karakter.

17. Den danske nationale foranstaltning er derfor ikke i overensstemmelse med forordningens bestemmelser og lever ikke op til dens formål, der som nævnt ovenfor er at give ikke-hjemmehørende transportvirksomheder mulighed for at udføre visse former for buskørsel. Ved at indføre en så snæver og restriktiv foranstaltning har ikke-hjemmehørende transportvirksomheder ikke mulighed for at udføre personbefordringstjenester i en begrænset periode som forudsat i forordning (EF) nr. 1073/2009 med det resultat, at leveringen af sådanne tjenester i Danmark er langt mere begrænset end det, EU-lovgiver har tilsigtet.

Den nationale foranstaltnings manglende proportionalitet

18. Foranstaltningerne kan under alle omstændigheder ikke anses for at være forholdsmæssige. Ifølge proportionalitetsprincippet skal de foranstaltninger, der iværksættes af en medlemsstats lovgivende og udøvende myndigheder, være egnede til at nå det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det¹¹.
19. I de tidligere drøftelser med Kommissionen har Danmark begrundet sine foranstaltninger med, at forordning (EF) nr. 1073/2009 ikke giver tilstrækkelig retlig klarhed om reglerne om buscabotage og udtrykket "i en begrænset periode" til, at disse regler kan håndhæves effektivt. I svaret på åbningsskrivelsen har Danmark fastholdt dette synspunkt, idet den danske regering har henvist til Kommissionens bemærkninger i 2005-meddelelsen og i det forslag, der blev fremlagt i 2007 vedrørende revision af reglerne om godscabotage¹², som førte til vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1072/2009¹³.
20. Kommissionen skal hertil bemærke, at både 2005-meddelelsen og ovennævnte forslag omhandlede godstransport og ikke passagerbefordring. De to sektorer, passagerbefordring og godstransport, er meget forskellige¹⁴. I 2005-meddelelsen bemærkede Kommissionen tilmed, at "[f]orordning (EF) nr. 12/98 vedrørende cabotagekørsel inden for personbefordringssektoren har ikke skabt problemer i forbindelse med fortolkning og anvendelse af forordningen". Da såvel forordning (EF) nr. 1072/2009 som forordning (EF) nr. 1073/2009 blev vedtaget, blev der desuden kun fastsat yderligere regler om begrænsning af cabotagekørsel for godssektorens vedkommende, hvilket den danske regering har erkendt i sit svar på åbningsskrivelsen (se også nedenfor).
21. Behovet for at træffe yderligere foranstaltninger, hvorved udtrykket "midlertidig karakter" præciseres i relation til personbefordring, og navnlig hvordan forordning (EF) nr. 1073/2009 finder anvendelse på lejlighedsvis cabotagekørsel,

¹¹ Jf. eksempelvis sag C-375/08, Pontini m.fl. [2010] ECR I-5767, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis, sag C-316/10, Danske Svineproducenter, EU:C:2011:863, præmis 57.

¹² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel, KOM(2007)265 endelig

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT L 300 af 14.11.2009, s. 72).

¹⁴ Som anført i Kommissionens forslag COM (2007) 265 final fremgik det af høringerne af interesserede parter, at: "[g]odstransport og passagerbefordring ad vej fortsat bør reguleres ved hjælp af to særskilte regelsæt. Der er tale om to forskellige typer transport, og interesseparterne føler ikke, at de har tilstrækkeligt tilfælles til at kunne dækkes af én retsakt".

kan derfor ikke bedømmes under henvisning til udviklingen i de regler, der gælder for godstransport.

22. Selv hvis man antog, at der rent faktisk er behov for yderligere at præcisere udtrykket midlertidig karakter for at sikre en passende håndhævelse af reglerne i forordning (EF) nr. 1073/2009, ville dette skulle ske i overensstemmelse med forordningens formål. Dette indebærer, at den eneste mulige offentlige interesse, der ville være forenelig med indførelsen af yderligere foranstaltninger på nationalt plan, er et ønske om at lette håndhævelsen af forordningens bestemmelser, ikke om at indføre yderligere strengere krav. I modsætning til, hvad der hævdes i svaret på åbningsskrivelsen, forfølger de danske foranstaltninger ikke målet om at sikre anvendelsen og håndhævelsen af forordningens regler, idet der fastsættes nye, mere restriktive regler, der, som forklaret ovenfor, ikke er forenelige med forordningen. Med andre ord må nationale foranstaltninger ikke udgøre en begrænsning af den frihed, der er tilsikret transportvirksomhederne i forordningen.
23. Selv hvis det antages, at foranstaltningerne blot har til formål at sikre håndhævelsen af bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1073/2009, vil de stadig være uforholdsmæssige, fordi de går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
24. Den strenge og automatisk gældende referenceperiode på "*syv på hinanden følgende dage i en kalendermåned*", der gælder ifølge den danske fortolkning af "af midlertidig karakter", giver ikke mulighed for, at alle lejlighedsvis personbefordringsydelser, der udføres "i en begrænset periode", kan betragtes som cabotagekørsel, der er tilladt i henhold til artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009. Sådanne nationale foranstaltninger gør det nemlig kun muligt at udføre et begrænset antal midlertidige transporter. Der bør i stedet træffes mindre restriktive foranstaltninger, der gør det muligt at anvende de relevante kriterier i det konkrete tilfælde med henblik på at vurdere, om en kørsel er midlertidig eller ej.
25. I denne forbindelse henledes opmærksomheden på, at hverken en aktivitets periodiske karakter, dens hyppighed eller dens kontinuitet ifølge Domstolens praksis kan benyttes som eneste kriterium for at afgøre, om den pågældende aktivitet henhører under den fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden¹⁵. Nationale foranstaltninger, der har til formål at vejlede om fortolkningen af "af midlertidig karakter", skal derfor være i overensstemmelse med Domstolens praksis og skal gøre det muligt at anvende begrebet i hvert enkelt tilfælde. Dette er den eneste fortolkning, der har støtte i forordning (EF) nr. 1073/2009, da den giver mulighed for cabotagekørsel "i en begrænset periode" uden specifikke kvantitative restriktioner.
26. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at de omhandlede nationale foranstaltninger ikke er forholdsmæssige eller egnede til at nå de tilstræbte mål, og at de under alle omstændigheder går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Disse foranstaltninger er derfor ikke i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning.

¹⁵ Jf. navnlig sag C-215/01, Schnitzer, ECLI:EU:C:2003:662, præmis 32.

Parallel mellem reglerne om godscabotage og passagercabotage

27. Ovenstående konklusioner er i overensstemmelse med det, som Kommissionen anførte i 2005-meddelelsen vedrørende udtrykket "midlertidigt" i forordning nr. 3118/93¹⁶ om cabotagekørsel inden for godstransportsektoren. Kommissionen anførte nemlig, at de kriterier, der skal anvendes ved bedømmelsen af, om cabotagekørsel inden for fragtsektoren er midlertidig, skal være i overensstemmelse med Domstolens praksis, og den fremhævede betydningen af en konkret vurdering og af at undgå automatiske kriterier, som ikke gør det muligt at vurdere hver enkelt specifik situation særskilt i lyset af ovennævnte kriterier.
28. Danmark anførte i sit svar på åbningsskrivelsen, at Danmark er enig i Kommissionens argument om, at fortolkningen af udtrykket midlertidig i reglerne om godscabotage og udtrykket "i en begrænset periode" i forordning (EF) nr. 1072/2009 bør anvendes analogt på passagercabotage i forordning (EF) nr. 1073/2009.
29. Det bemærkes imidlertid, at Kommissionen i åbningsskrivelsen ikke hævdede, at udtrykket "i en begrænset periode" i forordning (EF) nr. 1072/2009 skal anvendes analogt på reglerne om personbefordring, idet den henviste til udtrykket midlertidig i artikel 57 TEUF og til dets almindelige anvendelse på såvel godscabotage som passagercabotage inden for rammerne af de specifikke regler, der er vedtaget i medfør af artikel 91 i TEUF.
30. Kommissionen anførte udtrykkeligt i åbningsskrivelsen, at den fortolkning af udtrykket "af midlertidig karakter", der er anvendt i Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 2005 vedrørende godscabotage, kan finde analog anvendelse på passagercabotage. Dette skyldes, at de kriterier, som Kommissionen fastsatte for fortolkningen af "af midlertidig karakter" i den nævnte meddelelse, ikke kun vedrører godstransport, men også personbefordring, da udtrykket "i en begrænset periode" i begge retsakter, der regulerer cabotagekørsel, udspringer af artikel 57 i TEUF og af gældende retspraksis, hvori Domstolen har opstillet de generelle principper for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det skal ikke desto mindre præciseres, at der ikke er nogen grund til at etablere en direkte analogi mellem reglerne om cabotagekørsel i forordning (EF) nr. 1072/2009 og reglerne i forordning (EF) nr. 1073/2009 desangående.
31. Forskellene mellem de regler, der gælder for gods- og passagercabotage, fremgår særlig klart af betragtning 35 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1054¹⁷, hvor det anføres, at "*Transport af varer er forskellig fra personbefordring. Kommissionen bør derfor vurdere, om der bør foreslås mere hensigtsmæssige regler for passagertransport, navnlig for lejlighedsvis kørsel som defineret i artikel 2, nr. 4), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/2009*". Det udtrykkeligt nævnte behov for at overveje specifikke regler for passagercabotage viser, at reglerne om godscabotage ikke kan anvendes på

¹⁶ Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25. oktober 1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, EFT L 279 af 12.11.1993, s. 1.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1054 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006, for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid, og forordning (EU) nr. 165/2014, for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (EUT L 249 af 31.7.2020, s. 1).

passagercabotage, da reglerne har forskellige formål og tilgodeser forskellige hensyn.

32. Hvis EU-lovgiverne havde haft til hensigt, at reglerne om godscabotage ved analogi eller på anden vis skulle finde tilsvarende anvendelse på passagercabotage, ville lovgiverne have fastsat dette i forordning (EF) nr. 1073/2009, der blev godkendt og offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende på nøjagtig samme dato som forordning (EF) nr. 1072/2009. Der er ingen grund til at antage, at der er "huller" i lovgivningen om passagercabotage, som bør udfyldes ved hjælp af en analogislutning fra reglerne i forordning (EF) nr. 1072/2009. Det fremgår faktisk af forarbejderne til begge retsakter, at EU-lovgiverne i modsætning til, hvad der var tilfældet i relation til godstransport, bevidst undlod at indføre kvantitative restriktioner for så vidt angår den midlertidige karakter af passagercabotage.
33. Dette er også grunden til, at de nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer i forbindelse med fortolkningen af udtrykket "i en begrænset periode" i relation til passagercabotage, skal indeholde den nødvendige fleksibilitet til, at de kan anvendes fra sag til sag. Hvis hensigten rent faktisk havde været af anvende strenge kvantitative restriktioner ved fastlæggelsen af, hvornår cabotagekørsel kan finde sted inden for rammerne af den fælles transportpolitik, ville lovgiverne selv have fastsat det i forordning (EF) nr. 1073/2009. Det skal bemærkes, at medlemsstaterne i modsætning til, hvad Danmark har anført, ikke råder over samme skønsmargen til at fastsætte kvantitative restriktioner, som lovgiverne har. Med andre ord kan det forhold, at der findes sådanne kvantitative restriktioner i forordning (EF) nr. 1072/2009, aldrig begrunde, at medlemsstaterne indfører tilsvarende kvantitative restriktioner med hjemmel i forordning (EF) nr. 1073/2009.
34. Under alle omstændigheder forklarer den parallel, som Danmark har draget i denne henseende, heller ikke, hvorfor Danmark har indført et princip om "syv på hinanden følgende dage i en kalendermåned" inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1073/2009, uagtet at en grænse på en kalendermåned ikke er fastsat i forordning (EF) nr. 1072/2009, og sidstnævnte desuden indeholder andre specifikationer, der ikke indgår i den danske foranstaltning.
35. Det fremgår ganske vist af artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1072/2009, at op til tre cabotagekørsler kan udføres inden for 7 dage efter en international transport, da denne periode kan anses for at være omfattet af formuleringen "i en begrænset periode". Dette betyder imidlertid ikke, at andre cabotagekørsler ikke kan udføres i den kalendermåned, således som de danske myndigheder har fastsat i relation til forordning (EF) nr. 1073/2009.
36. Det er derfor klart, at der ikke kan drages nogen parallel mellem cabotagereglerne i forordning (EF) nr. 1072/2009 og dem, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1073/2009, i modsætning til, hvad Danmark hævder, og at en sådan parallel under alle omstændigheder ikke kan berettige de danske foranstaltninger.

Konklusion

37. Det følger af det ovenfor anførte, at der ved definitionen af den midlertidige karakter af cabotagekørsler ved personbefordring ad vej, skal tages hensyn til alle de elementer og omstændigheder, der er forbundet med en bestemt kørsel, navnlig

med hensyn til varighed, frekvens, hyppighed og kontinuitet. De regler, der automatisk finder anvendelse i Danmark, giver ikke adgang hertil og er til hinder for, at der udføres et betydeligt antal cabotagekørsler af midlertidig karakter i denne medlemsstat, da de er støttet på en alt for restriktiv fortolkning af udtrykket "i en begrænset periode" i artikel 2, stk. 7, i forordning (EF) nr. 1073/2009.

FØLGELIG FREMSÆTTER EUROPA-KOMMISSIONEN

efter ved åbningsskrivelse af 9. juni 2021 (ref. 2021/3642) at have givet Kongeriget Danmark lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger og under hensyn til svaret fra den danske regering af 2. august 2021 (ref. INF(2021) 001080)

FØLGENDE BEGRUNDEDE UDTALELSE

Kongeriget Danmark har i strid med artikel 258, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, litra b), i forordning (EF) nr. 1073/2009 ved at fastlægge en administrativ praksis på grundlag af en alt for restriktiv fortolkning af udtrykket "i en begrænset periode" i artikel 2, stk. 7, første led, i forordning (EF) nr. 1073/2009.

I henhold til artikel 258, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde opfordrer Kommissionen Kongeriget Danmark til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne begrundede udtalelse senest to måneder fra modtagelsen af udtalelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. maj 2022

På Kommissionens vegne,

Adina VĂLEAN

Medlem af Kommissionen

