ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 7.[1]

C-167/22. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Dán Királyság

„Tagállami kötelezettségszegés – Közúti szállítás – 1072/2009/EK rendelet – 8. cikk – Kabotázsműveletek – Általános alapelv – 9. cikk – A kabotázsműveletekre alkalmazandó szabályok – 561/2006/EK rendelet – Pihenőidő – Az autópálya-hálózat mentén található állami pihenőhelyeken történő parkolás maximális időtartamát bevezető nemzeti szabályozás – 25 órára történő korlátozás – EUMSZ 56. cikk – A közúti szállítási szolgáltatások nyújtása szabadságának akadálya”

Bevezetés

1. Kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Dán Királyság azáltal, hogy a tehergépjárművek számára az állami autópálya-hálózat pihenőhelyein való parkolás maximális időtartamát 25 órában határozta meg (a továbbiakban: 25 órás szabály), nem teljesítette a közúti szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságával kapcsolatos, az 1072/2009 rendelet[2] 1., 8. és 9. cikkében foglalt uniós jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeit. Ez a szabály megnehezíti a járművezetők számára, hogy tiszteletben tartsák az 561/2006/EK rendelet[3] 8. cikkében előírt, legalább 45 órás rendszeres heti pihenőidőt vagy 24 és 45 óra közötti csökkentett heti pihenőidőt, ami következésképpen a közúti szállítási szolgáltatások szabad nyújtásának korlátozását jelenti, és a Dán Királyság által hivatkozott közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal sem igazolható.

2. A jelen ügyben tehát az a kérdés merül fel, hogy a 25 órás szabály korlátozza-e a közúti szállítási szolgáltatások szabad nyújtását, és ha igen, akkor ez a szabály igazolható-e közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal.

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] A nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (átdolgozás) (HL 2009. L 300., 72. o.).

[3] A közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 102., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. L 195., 83. o.).

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1072/2009 rendelet

3. Az 1072/2009 rendelet „Hatály” című 1. cikke az (1) és (4) bekezdésében a következőket írja elő:

„(1) Ezt a rendeletet a Közösség területén ellenszolgáltatás fejében végzett nemzetközi közúti árufuvarozásra kell alkalmazni.

[…]

(4) Ezt a rendeletet a III. fejezetben előírtak szerint alkalmazni kell a nem honos fuvarozó által ideiglenes alapon végzett belföldi közúti árufuvarozásra.

[…]”

4. E rendelet „Általános alapelv” című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden ellenszolgáltatás fejében munkát végző közúti árufuvarozó, aki közösségi engedély jogosultja, továbbá amelynek a járművezetője, amennyiben egy harmadik ország állampolgára, rendelkezik járművezetői igazolvánnyal, jogosult – az e fejezetben meghatározott feltételek alapján – kabotázsművelet végzésére.

(2) Az (1) bekezdésben említett közúti árufuvarozóknak engedélyezik, hogy ugyanazzal a gépjárművel vagy járműszerelvény esetében ugyanazon jármű gépjárművével legfeljebb három kabotázsműveletet hajtsanak végre egy másik tagállamból vagy harmadik országból a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozást és azt követően, hogy a beérkező nemzetközi fuvar során szállított áruk megérkeztek a rendeltetési helyükre. A fogadó tagállam elhagyását megelőző kabotázsművelet utolsó árukirakodásának hét nappal a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozáshoz kapcsolódó kirakodás után meg kell történnie.

Az első albekezdésben említett határidőn belül a fuvarozók az első albekezdés értelmében engedélyezett kabotázsművelet közül néhányat vagy azok mindegyikét bármely tagállamban elvégezhetik azzal a feltétellel, hogy tevékenységük az adott tagállam területére történő, rakomány nélküli belépést követő három napon belül tagállamonként egy kabotázsműveletre korlátozott.

[…]”

5. Az említett rendelet „A kabotázsműveletekre alkalmazandó szabályok” című 9. cikke a következőket mondja ki:

„(1) A kabotázsműveletek végzése – a közösségi jogszabályok alkalmazására is figyelemmel – a fogadó tagállamban hatályos törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések hatálya alá tartozik az alábbiak tekintetében:

[…]

d) vezetési és pihenőidők;

[…]

(2) Az állampolgárságon vagy a székhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés megakadályozására az (1) bekezdés szerinti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések a fogadó tagállamnak a honos fuvarozóira alkalmazott rendelkezéseivel megegyező feltételekkel vonatkoznak a nem honos fuvarozókra.”

Az 561/2006 rendelet

6. Az 561/2006 rendelet[4] 1. cikke értelmében:

„Ez a rendelet a közúti személy- és áruszállítást végző járművezetőkre vonatkozó vezetési időkkel, szünetekkel és pihenőidőkkel kapcsolatos szabályokat állapít meg a szárazföldi szállítási módok közötti verseny feltételeinek harmonizálása érdekében, különös tekintettel a közúti szektorra, valamint a munkakörülmények és a közúti biztonság javítására. Ezen rendelet célja továbbá a hatékonyabb tagállami ellenőrzési és végrehajtási gyakorlat elősegítése, valamint a jobb munkagyakorlat bevezetése a közúti szállítási iparágon belül.”

7. E rendelet 4. cikke a következőket írja elő:

„Ezen rendelet alkalmazásában:

[…]

f) »pihenő«: minden meg nem szakított időszak, melynek során a járművezető szabadon rendelkezik idejével;

g) »napi pihenőidő«: az a napi időszak, melynek során a járművezető szabadon rendelkezik idejével, és amely »rendszeres napi pihenőidőt« és »csökkentett napi pihenőidőt« foglal magába:

   – »rendszeres napi pihenőidő«: bármely, legalább 11 órát tartó pihenő. Ezt a rendszeres napi pihenőidőt két időszakra is lehet bontani, melynek az első része szünet nélkül legalább 3 óra, a második része pedig szünet nélkül legalább 9 óra,

   – »csökkentett napi pihenőidő«: legalább 9 óra, de kevesebb mint 11 óra pihenő;

h) »heti pihenőidő«: az a heti időszak, melynek során egy járművezető szabadon rendelkezik idejével, és amely »rendszeres heti pihenőidőt« és »csökkentett heti pihenőidőt« foglal magába:

   – »rendszeres heti pihenőidő«: bármely, legalább 45 órás pihenő,

   – »csökkentett heti pihenőidő«: bármely, 45 óránál rövidebb pihenő, mely a 8. cikk (6) bekezdése feltételeinek megfelelően legalább 24 óra folyamatos időtartamra csökkenthető;

[4] Az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, vagyis 2020. július 15-én hatályos változat szerint.

[…]”

8. Az említett rendelet 8. cikke a következőképpen szól:

„[…]

(6) Bármely két, egymást követő héten a járművezetőnek tartania kell legalább:

– két rendszeres heti pihenőidőt, vagy

– egy rendszeres heti pihenőidőt és egy legalább 24 órás csökkentett heti pihenőidőt. A csökkentést azonban kompenzálni kell egy, a kérdéses hetet követő harmadik hét vége előtt egészben megtartott, a csökkentésnek megfelelő pihenővel.

A heti pihenőidőnek az előző, heti pihenőidő végétől számított hat, 24 órás időszak végéig meg kell kezdődnie.

[…]

(7) A csökkentett heti pihenőidő kompenzációjaként tartott pihenőt egy másik, legalább 9 órás pihenőidőhöz kell kapcsolni.

(8) Ha a járművezető ezt választja, a napi pihenőidők és a csökkentett heti pihenőidők, melyekre a telephelytől távol kerül sor, a járműben is tarthatók, amennyiben az megfelelő háló- vagy fekvőhellyel rendelkezik minden járművezető számára, és a jármű álló helyzetben van.

(9) Az olyan heti pihenőidőt, mely két hétre oszlik el, bármelyik héthez lehet számítani, de mindkettőhöz nem.”

A dán jog

9. A 25 órás szabályt a dán jogszabályok vagy közigazgatási rendelkezések nem írják elő kifejezetten. Ez a szabály, amelyet a 2018. évi költségvetési törvénnyel kapcsolatos politikai megállapodás [5] nyomán vezettek be, a færdselsloven (a közúti közlekedésről szóló törvénykönyv) 92. cikkének (1) bekezdése [6] értelmében alkalmazandó, és 2018. július 1-jén lépett hatályba. [7]

A jogvita háttere és a pert megelőző eljárás

10. A közúti szállítási ágazati szövetségektől kapott információk nyomán a Bizottság – mivel úgy ítélte meg, hogy a 25 órás szabály a szállítási szolgáltatások szabad nyújtása korlátozásának minősül – kötelezettségszegési eljárást indított a Dán Királysággal szemben.

[5] E megállapodásból kitűnik, hogy a tehergépjárművekre vonatkozó, az autópálya-hálózat állami pihenőhelyein történő korlátozott időtartamú parkolás bevezetése „meg fogja akadályozni különösen a külföldi tehergépjárművek dán pihenőhelyeken történő hosszú időtartamú parkolását”.

[6] Ez a rendelkezés jogalapot biztosít a közúti hatóság számára ahhoz, hogy olyan közúti közlekedési szabályokat vezessen be, amelyek hatással vannak ezen út használatára vagy nyomvonalára, mint például a parkolási idő korlátozása.

[7] A korlátozást 2018 augusztusa óta alkalmazta először a Vejdirektoratet (közutakért felelős dán igazgatóság), 2019. január 1. óta pedig a Færdselsstyrelsen (dán közúti közlekedési hatóság).

11. Ezen eljárás keretében a Bizottság 2018. május 2-án információkérést, 2018. július 20-án felszólító levelet, 2019. január 14-én kiegészítő információkérést, 2020. május 15-én pedig indokolással ellátott véleményt intézett a dán kormányhoz. Mivel úgy ítélte meg, hogy a dán kormány által az egyes szakaszokban előadott érvek nem meggyőzőek, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indított.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

12. A 2022. március 4-i keresetlevelével a Bizottság előterjesztette a jelen keresetet.

13. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz a dán és a lengyel kormány, valamint a Bizottság. A dán kormány és a Bizottság a 2023. május 25-én tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket is előterjesztett.

14. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Dán Királyság azáltal, hogy 25 órában határozta meg a dániai autópálya-hálózat állami pihenőhelyein való parkolás maximális idejét, nem teljesítette a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságával kapcsolatos, az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkében rögzített szabályokból eredő kötelezettségét;

– a Dán Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

15. A Dán Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

Elemzés

Az elfogadhatóságról

16. A dán kormány a kereset elfogadhatatlanságára hivatkozik, mivel egyrészt a kereset nem felel meg a Bíróság eljárási szabályzatának 120. cikkében előírt koherencia, egyértelműség és pontosság követelményének,[8] másrészt pedig a kereseti kérelmek nem felelnek meg a keresetlevélben hivatkozott jogalapoknak.[9]

17. A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a kereseti kérelmek, valamint az azok alátámasztására felhozott jogalapok és érvek világosan és pontosan kerültek megfogalmazásra.

18. Véleményem szerint a keresetlevélből egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság szerint a 25 órás szabály sérti az Unión belüli árufuvarozási szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó, az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkében foglalt általános alapelveket, mivel e szabály korlátozza

[8] A hivatkozott uniós jogi rendelkezéseknek, vagyis az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkének igen tág hatálya nem teszi lehetővé e kormány számára, hogy pontosan meg tudja állapítani az uniós jog terhére rótt megsértésének terjedelmét.

[9] A Bizottság többször hivatkozik az 561/2006 rendelet 1., 4., 6. és 8. cikkére, amely rendelkezéseket a kereseti kérelmekben nem említi.

annak lehetőségét, hogy a dán közúthálózaton az 561/2006 rendeletnek megfelelően pihenőidőt tartsanak, és következésképpen megnehezíti az árufuvarozási szolgáltatások e tagállamban történő nyújtását.

19. Közelebbről, a Bizottság nem azt állítja, hogy ez a 25 órás szabály ellentétes a pihenőidőre vonatkozó szabályozással, különösen az 561/2006 rendelettel, hanem azt, hogy a parkolás ilyen korlátozása a gyakorlatban megakadályozza, hogy a járművezetők és a szállítási vállalkozások dán területen nyújthassák szolgáltatásaikat. [10]

20. Úgy vélem tehát, hogy a keresetlevél megfelel az eljárási szabályzat 120. cikkében előírt feltételeknek, és ennélfogva a Dán Királyság által felhozott elfogadhatatlansági kifogás elutasítását javaslom.

Az ügy érdeméről

21. A Lengyel Köztársaság által támogatott Bizottság a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében lényegében azt rója fel a Dán Királyságnak, hogy a 25 órás szabály a közúti szállítási szolgáltatások szabad nyújtása korlátozásának minősül, amelyet a Dán Királyság által hivatkozott közérdeken alapuló kényszerítő indokok egyike sem igazol.

22. A dán kormány előzetesen arra hivatkozik, hogy a szubszidiaritás elve értelmében a nemzeti területen található pihenőhelyeken való parkolás időtartamára vonatkozó szabályok meghatározása nem az Unió, hanem a tagállamok hatáskörébe tartozik.

23. Mindazonáltal, amint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, véleményem szerint ez az érv nem releváns, mivel a Bizottság nem önmagában a 25 órás szabályhoz hasonló parkolási szabályoknak az EUM-Szerződéssel való összeegyeztethetőségét vitatja, hanem azt a tényt, hogy e 25 órás szabály önmagában véve jogszerű bevezetésével a Dán Királyság a szállítási szolgáltatások szabad nyújtásának korlátozását vezette be. [11]

24. A dán kormány szintén előzetesen azt állítja, hogy az EUMSZ 58. cikk hatálya alá tartozó szolgáltatások ki vannak zárva az EUMSZ 56. cikk hatálya alól.

25. Márpedig igaz, hogy az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése szerint a közlekedés területén a szolgáltatások szabad nyújtására nem az EUMSZ 56. cikk – általánosabban a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó – rendelkezése irányadó, hanem az EUM-Szerződés közlekedésre vonatkozó címének – az EUMSZ 90–100. cikkből álló – rendelkezései. [12]

[10] Egyébként számomra úgy tűnik, hogy a dán kormány megértette ezeket az érveket, és az ügy teljes ismeretében megfogalmazhatta válaszait azok megalapozottságát illetően. Egyébiránt a viszonválaszban az elfogadhatatlansági kifogás alátámasztására felhozott érvek elsősorban a keresetlevél megalapozottságára vonatkoznak. A dán kormány ugyanis lényegében azt állítja, hogy a közlekedés szabályozása nem az Unió kizárólagos hatáskörébe, hanem az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, hogy az Unió által e tekintetben elfogadott szabályozás nem tartalmaz a parkolási korlátozásokra vonatkozó tilalmat, és hogy a korlátozásoknak az EUMSZ 56. cikkben előírt tilalma nem vonatkozik a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásokra.

[11] Az EUM-Szerződés 91. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott közös szabályok vagy más intézkedések hiányában ugyanis a tagállamok feladata az EUM-Szerződés általános szabályaival összhangban az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló szolgáltatások nyújtásának feltételeit szabályozni (lásd ebben az értelemben: 2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítélet, C-434/15, EU:C:2017:981, 46. és 47. pont).

[12] Lásd ebben az értelemben: 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000, 144. és 145. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26. A jelen ügy tárgyát képező szolgáltatások az EK 71. cikk (módosítást követően jelenleg EUMSZ 91. cikk) alapján elfogadott 1072/2009 rendelet hatálya alá tartoznak. E rendeletet az 1. cikke (1) és (4) bekezdésének megfelelően az Unió területén ellenszolgáltatás fejében végzett nemzetközi közúti árufuvarozásra kell alkalmazni, a kabotázsműveleteket, vagyis a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon végzett belföldi fuvarozást is beleértve,[13] és célja a közúti szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetése.[14]

27. Ennélfogva úgy vélem, hogy bár az 1072/2009 rendelet rendelkezéseit a közös közlekedéspolitika keretében fogadták el, azok a közlekedés területén történő szolgáltatásnyújtás különös területére vonatkoznak, és az ítélkezési gyakorlat szerint azokat a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikkben foglalt általános elvére tekintettel kell értelmezni.[15]

28. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ez a rendelkezés nemcsak a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben az annak honossága alapján alkalmazott bármiféle hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem valamennyi korlátozás megszüntetését, akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá teszik a valamely olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat.[16]

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának fennállásáról

29. Kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében a Bizottság azt állítja, hogy a Dán Királyság azáltal, hogy bevezette a 25 órás szabályt, nem teljesítette az 1072/2009 rendeletnek a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikkben foglalt általános elvével összefüggésben értelmezett 1., 8. és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit.

30. Bár az 1072/2009 rendelet nem tartalmaz olyan kifejezett rendelkezést, amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy parkolóhelyeket biztosítsanak a tehergépjármű-vezetők számára, a Bizottság úgy véli, hogy ezen – ingyenes vagy fizetős, állami vagy nem állami – területeknek az Unió egész területén való fennállása szükséges a közúti szállítási szolgáltatások nyújtásának a fent hivatkozott rendelkezések által biztosított szabadságához, és hogy a 25 órás szabály bevezetése befolyásolja a járművezetők arra való képességét, hogy eleget tegyenek a 45 órás rendszeres heti pihenőidőre és a 25 órát meghaladó csökkentett heti pihenőidőre,[17] valamint az 561/2006 rendelet 4., 6. és 8. cikkében előírt, a teljes vezetési időszakra vonatkozó kötelezettségeknek.

[13] Lásd az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdését.

[14] Az 1072/2009 rendelet (4) preambulumbekezdése rögzíti többek között, hogy „[a] közös közlekedéspolitika létrehozása a szolgáltatóval szembeni minden olyan korlátozás eltörlését jelenti, amely az állampolgárságon, vagy pedig azon a tényen alapul, hogy a szolgáltató a szállítási szolgáltatás nyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel”.

[15] Lásd analógia útján: 2001. június 26-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/99, EU:C:2001:355, 20–22. pont).

[16] Lásd: 1999. november 23-i Arblade és társai ítélet (C-369/96 és C-376/96, EU:C:1999:575, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[17] Emlékeztetek arra, hogy az 561/2006 rendelet 4. cikkének h) pontja értelmében a „heti pihenőidő” (vagyis az a heti időszak, melynek során egy járművezető szabadon rendelkezik idejével) egyrészről legalább 45 órás „rendszeres heti pihenőidőből”, és másrészről legalább 45 órás, az e rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelően legalább 24 óra folyamatos időtartamra csökkenthető „csökkentett heti pihenőidőből” áll.

31. Ez a szabály elsősorban a nem Dániában honos fuvarozókat érinti, akiknek dán területen parkoló- és pihenőhelyekre van szükségük, míg a dániai működési központtal rendelkező fuvarozók könnyebben késztethetik a járművezetőiket arra, hogy tehergépjárműveiket e központokba vezessék. [18]

32. A dán kormány ezzel szemben lényegében arra hivatkozik, hogy a 25 órás szabály nem hátrányosan megkülönböztető, és nem akadályozza a nemzetközi árufuvarozást.

33. Az 1072/2009 rendelet és az 561/2006 rendelet nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a parkolási szabályokra vonatkozóan, amelyek a tagállamok hatáskörében maradnak. Ezenkívül a Dániában rendelkezésre álló állami és magánparkolóhelyek számára figyelemmel az e két rendeletben előírt kötelezettségek teljesítéséhez szükséges parkolóhelyek iránti igény kielégítésre kerül.

34. A jelen ügy tárgyát képező autópálya-pihenőhelyeket nem arra tervezték, hogy azok lehetővé tegyék hosszú pihenőidők tartását, és egyébként is a szállítási vállalkozásoknak az 561/2006 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése értelmében meg kell tervezniük a szállítási tevékenységeket, és e rendelet 8. cikke (8) bekezdésének megfelelően viselniük kell a szálláshellyel kapcsolatos költségeket. Egyébiránt a 25 órás szabály növeli a rövid távú parkolási kapacitást, megkönnyítve a járművezetők számára a rövidebb pihenőidők tartását, és arra ösztönzi a piacot, hogy a hosszú időtartamú parkolás követelményeinek jobban megfelelő védett parkolóhelyeket hozzanak létre.

35. Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a felrótt kötelezettségszegés fennáll, és a Bizottság feladata az e kötelezettségszegés fennállásának vizsgálatához szükséges bizonyítékoknak a Bíróság előtti bemutatása, de a Bizottság semmiféle vélelemre nem alapíthatja keresetét. [19]

36. A jelen ügyben a felek közötti egyeztetést követően úgy tűnik, hogy az indokolással ellátott vélemény időpontjában Dániában 1400 parkolóhely volt állami pihenőhelyeken, és legalább 855, időbeli korlátozás nélküli, a magánszektor által biztosított parkolóhely. [20]

37. Márpedig igaz, hogy tisztán gyakorlati szempontból a 25 órás szabály azáltal, hogy korlátozza az állami pihenőhelyeken való parkolás időtartamát, megnehezíti a fuvarozók számára, hogy az e szabállyal érintett helyeken tartsanak pihenőidőt, mivel megakadályozza a járművezetőket abban, hogy e helyeken rendszeres heti pihenőidőt, valamint 25 órát meghaladó csökkentett pihenőidőt tartsanak. Ezenkívül, bár a fuvarozók a rendszeres pihenőidőket nem tölthetik

[18] A Bizottság szerint a 25 órás szabály egy Dánia területén vezető tehergépjármű-vezető számára kizárólag azt teszi lehetővé, hogy az 561/2006 rendelet 8. cikke által előírt lehető legrövidebb csökkentett heti pihenőidőt tartsa meg, és megakadályozza, hogy az e rendelkezés által előírt rendszeres heti pihenőidőket tartson. Egyébiránt ez a szabály arra is késztethet egy járművezetőt, hogy megsértse az e rendelet 6. cikke által előírt, valamely egy vagy kéthetes időszak során engedélyezett maximális vezetési időt, hatással van a járművezetők egészségére, mivel arra kényszerülnek, hogy felborítsák rendes cirkadián ritmusukat, és problémákat okoz azon járművezetők számára, akiknek Dániát követően a szomszédos Németországba kell menniük, tekintettel arra, hogy ebben az országban tilos a hétvégén történő vezetés.

[19] Lásd különösen: 2018. április 12-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-541/16, EU:C:2018:251, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[20] A dán kormány által a tárgyaláson szolgáltatott javított adatokról van szó, és e kormány nem zárta ki, hogy további magán pihenőhelyek is léteznek, amelyekről azonban nincs tudomása.

járművükben,[21] az említett szabály mindazonáltal megakadályozni látszik, hogy e fuvarozók a szóban forgó pihenőhelyeket felhasználhassák arra, hogy tehergépjárműveiket leparkolják és e pihenőidőket máshol töltik el.[22]

38. Ezzel együtt nem vagyok meggyőződve arról, hogy az állami pihenőhelyeken történő parkolásnak a – vitatott nemzeti szabályozás által előírt 25 órás korláton túlmenően történő – korlátozása az uniós jog szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságának valódi akadályát képezi.

39. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy bár a parkolóhelyek, és különösen az állami parkolóhelyek dán közúthálózaton való fennállása kétségtelenül megkönnyíti az 561/2006 rendeletben előírt, pihenőidőre vonatkozó kötelezettségek betartását, a Bizottság által hivatkozott uniós szabályozás nem ír elő a parkolóhelyek rendelkezésre bocsátására vonatkozó kötelezettséget.

40. Igaz, hogy az 1315/2013/EU rendelet[23] 39. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint a közúti közlekedési infrastruktúrát illetően a tagállamok kötelesek többek között „egymástól körülbelül 100 km-es távolságra fekvő autópálya-pihenők kialakítás[ára] a társadalmi, piaci és környezetvédelmi szükségletekkel összhangban többek között annak érdekében, hogy a kereskedelmi úthasználóknak kellő mennyiségű és megfelelő biztonsági szintű parkolóhely álljon rendelkezésére”. Ez a rendelkezés azonban nem vezet be az e területek használatának módjaira vonatkozó szabályt, és a jelen ügyben nem is releváns, mivel arra a Bizottság a kifogásaiban nem hivatkozott. Ezenkívül a Bizottság által hivatkozott 561/2006 rendelet a 8a. cikkében e rendelkezés hatályának pontosítása során annak előírására szorítkozik, hogy az említett rendelkezéssel összhangban a tagállamoknak „ösztönözniük kell” a kereskedelmi úthasználóknak szánt parkolóhelyek létrehozását.[24]

41. A Bizottság, miközben megjegyzi, hogy a 45 órás parkolás lehetőségét biztosító parkolóhelyek fennállása a közúti szállítási szolgáltatások belső piaca működésének „előfeltétele”, kifejti, hogy az érve nem az, hogy a dán kormány *nem alakított ki elegendő számú*, hosszú távú parkolási lehetőséget biztosító *pihenőhelyet*, hanem az, hogy olyan mértékben *korlátozta a meglévő parkolási lehetőségeket*, hogy az a nem honos fuvarozók számára akadályozza a szállítási szolgáltatások Dániában történő nyújtását.[25]

42. Felmerül bennem a kérdés, hogy a bizonyos számú pihenőhely *biztosítására* vonatkozó kötelezettség hiányában egy tagállam milyen alapon lenne köteles e pihenőhelyeket *fenntartani*, ha azokat kialakította, vagy – ami a jelen ügyben releváns – lenne akadályoztatva abban, hogy

[21] Lásd az 561/2006 rendelet – az [561/2006] rendeletnek a maximális napi és heti vezetési időre, a minimum szünetekre, napi és heti pihenőidőre vonatkozó minimumkövetelmények tekintetében és a 165/2014/EU rendeletnek a menetíró készülékkel történő helymeghatározás tekintetében történő módosításáról szóló, 2020. július 15-i (EU) 2020/1054 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2002. L 249. o., 1. o.; helyesbítések: HL 2020. L 252., 57.o.; HL 2020. L 269., 43. o.; HL 2020. L 269., 44. o.; HL 2020. L 307., 33. o.; HL 2021. L 137., 20. o.) módosított – 8. cikkének (8) bekezdését. E rendelet 8. cikkének eredeti változatát illetően a 2017. december 20-i Vaditrans ítéletben (C-102/16, EU:C:2017:1012, 45. pont) a Bíróság lényegében már tisztázta, hogy e rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a járművezető a rendszeres heti pihenőidőket nem töltheti a járművében.

[22] Megjegyzem, hogy a felek álláspontja eltér e megoldás gyakorlati megvalósíthatóságát illetően. Mindenesetre a Bizottság nem terjesztett elő erre vonatkozó konkrét bizonyítékot.

[23] A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 348., 1. o.).

[24] E cikk, amelyet a 2020/1054 rendelet iktatott be, a jelen ügyben nem alkalmazandó, azonban hasznos értelmezési forrást jelent. Egyébiránt, amint azt az [561/2006] rendeletnek a biztonságos és védett parkolók szolgáltatási és biztonsági szintjére vonatkozó előírások meghatározása, valamint az ilyen parkolók tanúsításával kapcsolatos eljárások tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2022. április 7-i (EU) 2022/1012 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2022. L 170., 27. o.) (3) és (4) preambulumbekezdése pontosítja, a Bizottság, miközben elismeri a biztonságos és védett parkolók jelentős hiányát az Unióban, annak megállapítására szorítkozik, hogy az ilyen létesítmények fejlesztését uniós szinten „ösztönözni” kell.

[25] Lásd a keresetlevél 41. pontját.

említett pihenőhelyek használatát *szabályozza*. Véleményem szerint a Bizottság érve ahhoz vezet, hogy egy olyan tagállam, amely elegendő számú parkolóhellyel rendelkezik, korlátozhatná a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságát pusztán azáltal, hogy csökkenti e parkolóhelyek számát, míg egy olyan tagállam, amely nem rendelkezik elegendő számú parkolóhellyel, nem teremtene ilyen akadályt, feltéve hogy nem csökkenti a parkolóhelyek számát. Másként fogalmazva, a Bizottság megközelítése ahhoz vezetne, hogy az alapvető szabadságok megsértését feltételezné a körülmények puszta megváltozása alapján, még a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége hiányában is, hogy intézkedéseket fogadjanak el vagy tartózkodjanak az ilyen magatartástól.

43. Számomra úgy tűnik továbbá, hogy a Bizottság csupán a 25 órás szabály által a Dániába irányuló szállítási szolgáltatások nyújtására gyakorolt (közvetett) hatásra hivatkozott, anélkül azonban, hogy bizonyította volna, hogy ez az állítólagos akadály valóban csökkenti a más tagállamokban letelepedett szállítási vállalkozások arra való képességét, hogy hatékony versenyt folytassanak a Dániában letelepedett vállalkozásokkal. Egyébiránt felmerül az a kérdés is, hogy miért nem elegendő a Bizottság által hivatkozott problémák kiküszöböléséhez az igen alacsony árú magán parkolóhelyek fennállása, amely a tárgyaláson bemutatott bizonyítékok alapján bizonyítást nyert.

44. E tekintetben megjegyzem, hogy a 25 órás szabály nem valósít meg közvetlen hátrányos megkülönböztetést. Nem célja vagy hatása a tagállamok közötti szállítási szolgáltatások nyújtásának szabályozása sem.

45. E szabálynak a tagállamok közötti szállítási szolgáltatások nyújtására gyakorolt, a Bizottság által állított hatása tehát vélelmen alapul, ami véleményem szerint nem felel meg a bizonyítási teherre vonatkozó, a jelen indítvány 35. pontjában hivatkozott elveknek. Ilyen körülmények között például nem zárható ki, hogy az említett szabálynak a parkolására és járművezetők pihenőidejének megszervezésére, és következésképpen a határokon átnyúló közúti szállítási szolgáltatások Dániában történő nyújtására gyakorolt hatása túlságosan jelentéktelen és esetleges ahhoz, hogy egy ilyen nemzeti intézkedést a tagállamok közötti szállítási szolgáltatások nyújtását akadályozónak lehessen tekinteni.

46. Végül, amint azt a dán kormány hangsúlyozza, az 561/2006 rendelet 10. cikke (2) bekezdésének megfelelően a szállítási vállalkozás a járművezetők munkáját úgy köteles szervezni, hogy a járművezetők meg tudjanak felelni többek között ezen rendelet (különösen a pihenőidőkre vonatkozó) II. fejezetének, és az említett rendelet 8. cikke (8) bekezdése második albekezdésének megfelelően a járművön kívüli szálláshellyel kapcsolatos költségeket a munkáltatónak kell fedeznie.[26]

47. Ennélfogva olyan (akár tervezett és kívánatos[27]) uniós szabályozás hiányában, amelynek célja, hogy a tagállamokat parkolóhelyek létesítésére és használatuk részletes szabályainak kialakítására kötelezze, felmerül a kérdés, hogy a szállítási és kabotázstevékenységek támogatása érdekében logisztikai bázisok (a jelen esetben parkolóhelyek) találásának vagy kialakításának szükségessége nem csupán a szállítási vállalkozások kereskedelmi terheinek és kockázatainak részét képezi-e, és ennélfogva nem terhelhet valamely tagállamot. Véleményem szerint a tagállamokat nem a

[26] Egyébiránt a Bizottság azon érvét illetően, amely szerint a dániai szállítási szolgáltatások állítólagos akadályozását súlyosbítja a németországi közlekedési szabályozás, amely megtiltja a tehergépjárművek számára, hogy hétvégén közlekedjenek, megjegyzem, hogy a valamely tagállam általi kötelezettségszegés megállapítása nem függhet egy másik tagállamban fennálló esetleges jogi vagy ténybeli helyzettől. Az ezzel ellentétes megközelítés ahhoz az abszurd következményhez vezetne, hogy az első tagállam magatartása a második tagállamban fennálló helyzettől függően sértené vagy nem sértené az uniós jogot.

[27] Lásd a jelen indítvány 40. pontját.

határokon átnyúló szállítási szolgáltatások területükön történő nyújtásának *előmozdítására*, hanem csupán megkönnyítésére vonatkozó kötelezettség terheli, függetlenül attól, hogy alakítottak-e ki parkolóhelyeket, valamint azok szabályozásától. Egyébiránt úgy tűnik, hogy az uniós jog egyetlen rendelkezésével sem ellentétes az, hogy a tagállamok átalakíthassák e területeket annak érdekében, hogy azokat más közérdekek érvényesítése érdekében hasznosítsák.

48. A fentiekre tekintettel kétlem, hogy a jelen indítvány 29–31. pontjában kifejtett kifogások keretében a Bizottság eleget tett volna a rá háruló bizonyításai kötelezettségnek.

49. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet.

50. Mindemellett, ha a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a 25 órás szabály a közúti szállítási szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül, meg kell vizsgálni, hogy e szabályt igazolják-e a dán kormány által hivatkozott, közérdeken alapuló kényszerítő indokok, amely kérdést másodlagosan a következő pontokban fogom megvizsgálni.

Másodlagosan a közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal való igazolás fennállásáról

51. A dán kormány lényegében azt állítja, hogy a 25 órás szabály legalábbis alkalmas jogszerű célkitűzések elérésére, és nem haladja meg a szükséges és megfelelő mértéket.

52. A Bizottság erre azt válaszolja, hogy bár a dán kormány által e 25 órás szabály igazolására felhozott négy célkitűzés jogszerűnek és közérdekűnek tekinthető, az említett szabály nem alkalmas e célkitűzések elérésére.

53. Márpedig a dán jogalkotónak a 2018. évi költségvetési törvénnyel kapcsolatos megállapodásban [28] kifejtett szándéka alapján úgy tűnik, hogy a 25 órás szabály bevezetése nyíltan hátrányosan megkülönböztető célt szolgál. A felek között ugyanis nem vitatott, hogy e szabály kinyilvánított célja „különösen a külföldi tehergépjárművek dán pihenőhelyeken történő hosszú távú parkolásának” megakadályozása volt.

54. Mindazonáltal a pert megelőző eljárás során a dán kormány más célkitűzéseket is megjelölt, amelyek – amint azt a Bizottság is elismeri – jogszerűnek és közérdekűnek tekinthetők, [29] tudniillik először is, az állami pihenőhelyeken nagyobb kapacitás biztosítását annak érdekében, hogy a járművezetők megtarthassák szüneteiket és csökkentett pihenőidejüket, másodszor, hogy véget vessenek az autópályák leállósávjában történő jogellenes és a forgalomra veszélyes parkolásnak, harmadszor, hogy biztosítsák a pihenőhelyek megfelelő működését, negyedszer pedig, hogy a járművezetők számára jó környezetet és jó munkakörülményeket biztosítsanak.

[28] Lásd a jelen indítvány 9. pontját.

[29] Egyébiránt a Bíróság lényegében hangsúlyozta, hogy valamely korlátozó nemzeti szabályozás arányosságának vizsgálatakor nemcsak e szabályozásnak az elfogadása időpontjában megfogalmazott célkitűzését, hanem az említett szabályozásnak az elfogadását követően értékelt hatásait is alapul kell venni (lásd: 2016. június 30-i Admiral Casinos & Entertainment ítélet, C-464/15, EU:C:2016:500, 37. pont). Egyébiránt úgy vélem, hogy egy kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás semmi esetre sem lehet „szándékvizsgálati eljárás”.

55. Ami azt a célkitűzést illeti, hogy nagyobb kapacitást biztosítsanak a járművezetők számára a szüneteik és csökkentett pihenőidejük megtartásához, a Bizottság a dán kormány által szolgáltatott adatok alapján megállapította – anélkül, hogy ezt e kormány vitatta volna –, hogy nincs közvetlen kapcsolat a tehergépjárművek dániai autópálya-pihenőhelyeken való hosszú távú parkolása és a hivatkozott kapacitásbeli probléma között. [30]

56. Ami az autópályák leállósávjában történő, jogellenes és a forgalomra veszélyes parkolás megszüntetésére irányuló célkitűzést illeti, amint azt a Bizottság megjegyzi, a kijelölt területeken kívüli parkolás már jogellenes, anélkül hogy szükség lenne egy további tilalom bevezetésére, amely egyébként olyan magatartást érint, amely nem tartozik közvetlenül a jogellenes parkolást megvalósító magatartások körébe. [31]

57. Ami a pihenőhelyek megfelelő működésének biztosítására irányuló célkitűzést illeti, számomra úgy tűnik, hogy a hosszú távú parkolás tilalma nem kapcsolódik közvetlenül a pihenőhelyek működéséhez, és hogy e célkitűzés ennélfogva közvetlenebb eszközökkel, így például az említett területeken végzett tevékenységek szabályozásával is elérhető.

58. Ami a járművezetők számára a jó környezet és a jó munkakörülmények biztosítására irányuló célkitűzést illeti, nem látok közvetlen kapcsolatot a 25 órás szabály és e célkitűzés között, amelyet a parkolás időtartamától függetlenül meg kell valósítani. [32]

59. Egyébiránt, ami azon okokat illeti, amelyek miatt a 25 órás szabály az egyetlen olyan intézkedés, amely lehetővé teszi a követett célkitűzések elérését, amely folytán a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé sértő egyetlen intézkedés sem lehet kellően hatékony e célkitűzések eléréséhez, emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a bizonyítási teher nem terjedhet annak megkövetéséig, hogy a tagállam bizonyossággal bizonyítsa, hogy semmilyen más elképzelhető intézkedés nem tudná ugyanazt a célt ugyanolyan feltételekkel biztosítani, ugyanakkor e tagállamnak a Bizottság által előterjesztett adatokat, valamint az azokból eredő következtetéseket érdemben és részletesen vitatnia kell. [33]

60. Márpedig véleményem szerint a dán kormány nem szolgáltatott ilyen információkat.

61. Következésképpen úgy vélem, hogy amennyiben a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a 25 órás szabály a közúti szállítási szolgáltatások szabad nyújtása korlátozásának minősül, – amely következtetéssel nem értek egyet, amint azt a jelen indítvány 29–48. pontjában kifejtettem, – e szabály nehezen igazolható a dán kormány által hivatkozott indokok alapján.

[30] Úgy tűnik ugyanis, hogy a megállapított kapacitásbeli problémák főként általános kapacitáshiánynak tudhatók be, nem pedig annak, hogy e pihenőhelyeken több mint 25 órán keresztül tehergépjárművek parkolnak.

[31] Még ha – amint arra a dán kormány a viszonválaszban hivatkozik – a 25 órás szabály *de facto* csökkentette is a kapacitási problémákat, és következésképpen a jogsértéseket, számomra úgy tűnik, hogy ez a szabály önmagában nem tűnik arányosnak az elérni kívánt célkitűzéssel.

[32] Például olyan szabályok révén, mint a heti pihenőidő járműben való eltöltésének tilalmára vonatkozó szabály, amely megfelelőbb a szóban forgó célkitűzés szempontjából.

[33] Lásd: 2020. február 27-i Bizottság kontra Belgium (Könyvelők) ítélet (C-384/18, EU:C:2020:124, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A költségekről

62. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Dán Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

Végkövetkeztetés

63. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet, és

– az Európai Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.