Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 7. september 2023 [1]

Sag C-167/22

Europa-Kommissionen
mod

Kongeriget Danmark

»Traktatbrud – vejtransport – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 8 – cabotagekørsel – generelt princip – artikel 9 – regler for cabotagekørsel – forordning (EF) nr. 561/2006 – hviletid – national regel, hvorved der er indført en maksimal parkeringsvarighed på offentlige rastepladser langs motorvejsnettet – begrænsning til 25 timer – artikel 56 TEUF – hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser«

Indledning

1. Europa-Kommissionen har i dette traktatbrudssøgsmål nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de EU-retlige bestemmelser om den frie udveksling af transportydelser som fastsat i artikel 1, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1072/2009 [2] ved at indføre en maksimal parkeringsvarighed på 25 timer for lastbiler på rastepladser på det offentlige motorvejsnet (herefter »25-timersreglen«). Denne regel gør det efter Kommissionens opfattelse mere besværligt for en chauffør at overholde den regulære ugentlige hviletid på mindst 45 timer eller en reduceret hviletid på 24-45 timer i træk som krævet i artikel 8 i forordning (EF) nr. 561/2006 [3], hvilket som følge heraf udgør en hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser og ikke er begrundet i et af de tvingende almene hensyn, som Kongeriget Danmark har gjort gældende.

2. De spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, skal således afklare, om 25-timersreglen udgør en hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser, og om denne regel i bekræftende fald kan være begrundet i tvingende almene hensyn.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (omarbejdning) (EUT 2009, L 300, s. 72).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1072/2009

3. Artikel 1 i forordning nr. 1072/2009 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1 og 4:

»1. Denne forordning gælder for international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på Fællesskabets område.

[…]

4. Denne forordning finder anvendelse på national godskørsel, som en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed midlertidigt udfører, jf. bestemmelserne i kapitel III.

[…]«

4. Forordningens artikel 8 med overskriften »Generelt princip« bestemmer:

»1. Enhver transportvirksomhed, der udfører godskørsel for fremmed regning, som er indehaver af en fællesskabstilladelse, og hvis fører, såfremt denne er statsborger i et tredjeland, er i besiddelse af en førerattest, har adgang til på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, at udføre cabotagekørsel.

2. Transportvirksomheder, som beskrevet i stk. 1, har adgang til at udføre op til tre cabotagekørsler med samme køretøj eller, hvis der er tale om et sammenkoblet vogntog, med motorkøretøjet heri, i tilslutning til en international transport fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland til værtsmedlemsstaten, efter at de varer, der blev transporteret ved den indgående internationale transport, er leveret. Den sidste aflæsning af en last som led i en cabotagekørsel, før værtsmedlemsstaten forlades, skal finde sted inden for syv dage efter den sidste aflæsning i værtsmedlemsstaten som led i den indgående internationale transport.

Inden for det i første afsnit omhandlede tidsrum kan transportvirksomheder udføre nogle eller alle de cabotagekørsler, der er tilladt i henhold til nævnte afsnit, i en hvilken som helst medlemsstat, idet de dog er begrænset til én cabotagekørsel pr. medlemsstat inden for tre dage efter indrejse i den pågældende medlemsstats område uden last.

[…]«

5. Denne forordnings artikel 9 med overskriften »Regler for cabotagekørsel« lyder således:

»1. Udførelsen af cabotagekørsel er, medmindre der i de fællesskabsretlige regler er truffet bestemmelse om noget andet, undergivet værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser inden for følgende områder:

[…]

d) køre- og hviletid

[…]

2. De love og administrative bestemmelser, der henvises til i stk. 1, skal finde anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme betingelser som dem, der gælder for de i værtsmedlemsstaten hjemmehørende virksomheder, for at forhindre forskelsbehandling som følge af nationalitet eller etableringssted.«

Forordning nr. 561/2006 [4]

6. Artikel 1 i forordning nr. 561/2006 har følgende ordlyd:

»Ved denne forordning fastsættes regler for køretid, pauser og hviletid for førere, der udfører godstransport og passagerbefordring ad vej, med det formål at harmonisere vilkårene for konkurrencen mellem de forskellige former for landtransport, navnlig vejtransporten, og at forbedre arbejdsvilkårene og færdselssikkerheden. Forordningen sigter også mod at fremme bedre kontrol og retshåndhævelse i medlemsstaterne og bedre arbejdspraksis i vejtransporterhvervet.«

7. Forordningens artikel 4 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

f) »hvil«: enhver sammenhængende periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid

g) »daglig hviletid«: den daglige periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid; dette begreb dækker »regulær daglig hviletid« og »reduceret daglig hviletid«

   – »regulær daglig hviletid«: ethvert hvil på mindst 11 timer. Denne regulære daglige hviletid kan subsidiært tages i to perioder, hvoraf den første periode skal være på mindst tre sammenhængende timer og den anden på mindst ni sammenhængende timer

   – »reduceret daglig hviletid«: ethvert hvil på mindst ni timer, men mindre end 11 timer

h) »ugentlig hviletid«: en ugentlig periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid; dette begreb dækker »regulær ugentlig hviletid« og »reduceret ugentlig hviletid«:

   – »regulær ugentlig hviletid«: ethvert hvil på mindst 45 timer

   – »reduceret ugentlig hviletid«: ethvert hvil, som er mindre end 45 timer, men som, med forbehold af betingelserne i artikel 8, stk. 6, kan reduceres til mindst 24 timer i træk

[…]«

[4] – I den affattelse, der var gældende på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 15.7.2020.

8. Denne forordnings artikel 8 har følgende ordlyd:

»[…]

6. I to på hinanden følgende uger skal en fører tage mindst:

– to regulære ugentlige hviletider, eller

– en regulær ugentlig hviletid og en reduceret ugentlig hviletid på mindst 24 timer. Denne reduktion skal dog kompenseres med et tilsvarende hvil, som skal tages samlet inden tre uger efter udløbet af den pågældende uge.

En ugentlig hviletid skal starte senest ved afslutningen af seks på hinanden følgende 24 timers perioder efter afslutningen af den foregående ugentlige hviletid.

[…]

7. Hvil, der tages som kompensation for reduceret ugentlig hviletid, tages i forlængelse af en anden hviletid på mindst ni timer.

8. Vælger en fører dette, kan daglige hviletider og reducerede ugentlige hviletider, der tages borte fra hjemstedet, tilbringes i køretøjet, hvis dette er udstyret med passende sovefaciliteter til hver fører, og køretøjet holder stille.

9. En ugentlig hviletid, der falder inden for to uger, kan medregnes i en hvilken som helst af ugerne, men ikke i begge.«

Dansk ret

9. 25-timersreglen er ikke udtrykkeligt fastsat i dansk lovgivning eller danske administrative bestemmelser. Reglen, der blev indført som følge af en politisk aftale om finansloven for 2018[5], finder anvendelse i henhold til færdselslovens § 92, stk. 1[6], og trådte i kraft den 1. juli 2018[7].

Sagens baggrund og den administrative procedure

10. Kommissionen indledte en traktatbrudsprocedure mod Kongeriget Danmark på grundlag af oplysninger, som den havde modtaget fra sammenslutninger inden for vejtransportsektoren, og efter at have fastslået, at 25-timersreglen udgør en restriktion for den frie udveksling af transportydelser.

[5] – Det fremgår af denne aftale, at det ved indførelse af tidsbegrænset parkering for lastbiler på de statslige rastepladser på motorvejsnettet kan »[forhindres], at særligt udenlandske lastbiler langtidsparkerer på danske rastepladser«.

[6] – Denne bestemmelse indeholder en hjemmel til, at vejmyndigheden for en offentlig vej kan træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, herunder f.eks. tidsbegrænset parkering.

[7] – Begrænsningen er siden august 2018 blevet håndhævet af Vejdirektoratet og siden den 1.1.2019 blevet håndhævet af Færdselsstyrelsen.

11. I forbindelse med denne procedure sendte Kommissionen den danske regering en anmodning om oplysninger den 2. maj 2018, en åbningsskrivelse den 20. juli 2018, en anmodning om yderligere oplysninger den 14. januar 2019 og en begrundet udtalelse den 15. maj 2020. Da Kommissionen ikke anså de argumenter, som den danske regering havde fremført på de enkelte trin i proceduren, for at være overbevisende, anlagde den et traktatbrudssøgsmål.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

12. Kommissionen har anlagt den foreliggende sag ved stævning af 4. marts 2022.

13. Den danske og den polske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Den danske regering og Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 25. maj 2023.

14. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Kongeriget Danmark ved at begrænse den maksimale parkeringsvarighed på statsejede rastepladser langs motorvejsnettet i Danmark til 25 timer har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne om den frie udveksling af transportydelser som fastsat i artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009.

– Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15. Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises. Subsidiært: frifindelse.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Bedømmelse

Formaliteten

16. Den danske regering har nedlagt påstand om, at sagen afvises, idet den ikke opfylder de krav om sammenhæng, klarhed og præcision, som kræves i henhold til artikel 120 i Domstolens procesreglement [8], og idet der ikke er sammenhæng mellem påstanden og anbringenderne i stævningen [9].

17. Kommissionen har heroverfor anført, at påstanden i stævningen og de anbringender og argumenter, der er fremført til støtte for denne påstand, er formuleret klart og præcist.

18. Det fremgår efter min opfattelse klart af stævningen, at 25-timersreglen ifølge Kommissionen tilsidesætter de generelle principper for fri udveksling af tjenesteydelser vedrørende godstransport inden for EU, som er fastsat i artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009, eftersom denne regel

[8] – Da de påberåbte EU-bestemmelser, nemlig artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009, er meget omfattende, er det ikke muligt for denne regering at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den tilsidesættelse af EU-retten, som den angiveligt har begået.

[9] – Kommissionen har flere gange henvist til artikel 1, 4, 6 og 8 i forordning nr. 561/2006, som ikke er nævnt i forbindelse med påstanden.

begrænser muligheden for at afholde hvil på det danske vejnet som krævet i forordning nr. 561/2006 og dermed gør det vanskeligere at levere tjenesteydelser vedrørende godstransport i den pågældende medlemsstat.

19. Kommissionen har navnlig ikke anført, at denne 25-timersregel strider mod de gældende hviletidsbestemmelser og bl.a. mod forordning nr. 561/2006, men snarere, at en sådan parkeringsbegrænsning i praksis indskrænker føreres og transportvirksomheders mulighed for at levere deres tjenesteydelser på dansk område [10].

20. Efter min opfattelse opfylder stævningen således de betingelser, der er fastsat i procesreglementets artikel 120, og jeg foreslår som følge heraf, at Kongeriget Danmarks afvisningspåstand forkastes.

Realiteten

21. Kommissionen har i forbindelse med sit traktatbrudssøgsmål, støttet af Republikken Polen, i det væsentlige foreholdt Danmark, at 25-timersreglen udgør en hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser, som ikke er begrundet i et af de tvingende almene hensyn, som denne medlemsstat har gjort gældende.

22. Den danske regering har indledningsvis gjort gældende, at kompetencen til at fastsætte regler om, hvor længe der må parkeres på nationale rastepladser, i henhold til nærhedsprincippet tilfalder medlemsstaterne og ikke Unionen.

23. Kommissionen har imidlertid og efter min opfattelse med rette fremhævet, at dette argument er irrelevant, eftersom Kommissionen ikke har bestridt, at parkeringsregler såsom 25-timersreglen i sig selv er forenelige med EUF-traktaten, men snarere, at Kongeriget Danmark med den for så vidt lovlige indførelse af denne 25-timersregel har indført en hindring for den frie udveksling af transportydelser [11].

24. Den danske regering har indledningsvis ligeledes gjort gældende, at tjenesteydelser, der er omfattet af artikel 58 TEUF, er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF.

25. I medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet dog ikke af bestemmelsen i artikel 56 TEUF, der vedrører fri udveksling af tjenesteydelser i almindelighed, men af bestemmelserne i det afsnit i EUF-traktaten, der vedrører transport, og som består af artikel 90 TEUF til 100 TEUF [12].

[10] – Det ser i øvrigt ud til, at den danske regering har forstået disse argumenter korrekt, og at den har kunnet taget stilling til deres rigtighed med fuldt kendskab til sagen. De argumenter, der er fremført i duplikken til støtte for afvisningspåstanden, vedrører i øvrigt først og fremmest sagens realitet. Den danske regering har nemlig i det væsentlige gjort gældende, at reguleringen af transportområdet ikke falder ind under Unionens enekompetence, men er en delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, at de relevante EU-bestemmelser ikke indeholder noget forbud mod parkeringsrestriktioner, og at restriktionsforbuddet i artikel 56 TEUF ikke finder anvendelse på tjenesteydelser inden for transportområdet.

[11] – Såfremt der ikke er vedtaget fælles regler eller andre foranstaltninger på grundlag af artikel 91, stk. 1, TEUF, tilkommer det nemlig medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for levering af tjenesteydelser som de i hovedsagen omhandlede under overholdelse af de generelle regler, der er fastsat i EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 46 og 47).

[12] – Jf. i denne retning dom af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 144 og 145 samt den deri nævnte retspraksis).

26. De tjenesteydelser, der er genstand for den foreliggende sag, er omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1072/2009, der blev vedtaget på grundlag i artikel 71 EF (efter ændring nu artikel 91 TEUF). Denne forordning gælder ifølge artikel 1, stk. 1 og 4, for international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på Unionens område, herunder cabotagekørsel, dvs. national godskørsel for fremmed regning, som udføres midlertidigt i en værtsmedlemsstat [13], og har til formål at afskaffe restriktioner for den frie udveksling af vejtransportydelser [14].

27. Det er derfor min opfattelse, at selv om bestemmelserne i forordning nr. 1072/2009 blev vedtaget inden for rammerne af den fælles transportpolitik, omhandler de specifikt udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og de skal ifølge retspraksis fortolkes i lyset af det generelle princip om fri udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 56 TEUF [15].

28. I henhold til fast retspraksis kræver denne bestemmelse ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende [16].

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser

29. Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Kongeriget Danmark ved at indføre 25-timersreglen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009 som fortolket i lyset af det generelle princip om fri udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i artikel 56 TEUF.

30. Om end forordning nr. 1072/2009 ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at medlemsstaterne skal stille parkeringsfaciliteter til rådighed for førere af lastbiler, er det Kommissionens opfattelse, at det er nødvendigt at have sådanne områder i hele Unionen – uanset om der kan parkeres gratis eller mod betaling, eller om områderne er statsejede eller ej – for at gøre det muligt at levere de vejtransportydelser, der sikres ved ovenstående bestemmelser, og at indførelsen af 25-timersreglen påvirker chaufførers mulighed for at overholde kravene om en regulær ugentlig hviletid på 45 timer og en reduceret ugentlig hviletid på over 25 timer [17] samt kravet om den samlede køretid i artikel 4, 6 og 8 i forordning nr. 561/2006.

[13] – Jf. den nævnte forordnings artikel 8, stk. 2.

[14] – I fjerde betragtning til forordning nr. 1072/2009 præciseres det bl.a., at »[i]ndførelsen af en fælles transportpolitik omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres«.

[15] – Jf. analogt dom af 26.6.2001, Kommissionen mod Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, præmis 20-22).

[16] – Jf. dom af 23.11.1999, Arblade m.fl. (C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Det bør påpeges, at ifølge artikel 4, litra h), i forordning nr. 561/2006 består en »ugentlig hviletid« (dvs. den ugentlige periode, i hvilken føreren frit kan disponere over sin tid) af dels en »regulær ugentlig hviletid« på mindst 45 timer, og dels en »reduceret ugentlig hviletid«, som er mindre end 45 timer, men som med forbehold af betingelserne i denne forordning kan reduceres til mindst 24 timer i træk.

31. Denne regel berører først og fremmest vognmænd, som ikke er hjemmehørende i Danmark, og som har behov for parkerings- og rastepladser på dansk område, hvorimod vognmænd, der har driftscentraler i Danmark, lettere kan få deres chauffører til at køre deres lastbiler hen til disse centraler [18].

32. Den danske regering har heroverfor i det væsentlige anført, at 25-timersreglen ikke er diskriminerende og ikke udgør en hindring for international godstransport.

33. Forordning nr. 1072/2009 og nr. 561/2006 indeholder ingen bestemmelser om parkeringsregler, som stadig reguleres af medlemsstaterne. Behovet for områder, hvor der kan parkeres, hvilket er nødvendigt for at overholde kravene i disse to forordninger, er desuden opfyldt, henset til antallet af offentlige og private parkeringspladser, der forefindes i Danmark.

34. De motorvejsrastepladser, der er genstand for den foreliggende sag, er ikke indrettet til afholdelse af lange hvil, og transportvirksomhederne er under alle omstændigheder forpligtet til at planlægge transporterne, jf. artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 561/2006, og til at afholde udgifter til indkvartering, jf. denne forordnings artikel 8, stk. 8. 25-timersreglen øger i øvrigt kapaciteten i forhold til korttidsparkering ved at gøre det muligt for chauffører at afholde korte hvil og tilskynder markedet til at etablere sikrede parkeringsområder, hvor der tages mere hensyn til de krav, der gælder for langtidsparkering.

35. Det skal indledningsvis påpeges, at det i overensstemmelse med Domstolens faste praksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor [19].

36. Det synes i det foreliggende tilfælde at fremgå af en drøftelse blandt parterne, at der på tidspunktet for den begrundede udtalelse fandtes 1 400 parkeringspladser på offentlige rastepladser i Danmark og mindst 855 parkeringspladser uden tidsbegrænsning, som blev stillet til rådighed af den private sektor [20].

37. Ud fra et rent praktisk synspunkt gør 25-timersreglen, i og med at den begrænser parkeringstiden på offentlige rastepladser, det imidlertid vanskeligere for vognmænd at afholde hvil på de pladser, der er omfattet af denne regel, idet den forhindrer chaufførerne i at tilbringe regulære ugentlige hviletider og reducerede hviletider på over 25 timer dér. Hertil kommer, at

[18] – Kommissionen har anført, at 25-timersreglen udelukkende gør det muligt for en lastbilchauffør, der kører på dansk område, at tage den kortest mulige reducerede ugentlige hviletid, der er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 561/2006, og forhindrer vedkommende i at tage den regulære ugentlige hviletid, der er fastsat i denne bestemmelse. Denne regel kan i øvrigt også føre til, at en chauffør er nødsaget til at overtræde den maksimale køretid, der er tilladt inden for en periode på en eller to uger, som fastsat ved denne forordnings artikel 6, indvirke på chaufførernes helbred, da de tvinges til at bryde deres normale døgnrytme, og skabe problemer for chauffører, der skal køre til nabolandet Tyskland efter at have været i Danmark, henset til forbuddet mod at køre i dette land i weekender.

[19] – Jf. navnlig dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark (C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

[20] – Der er tale om korrigerede tal, som blev fremlagt i retsmødet af den danske regering, der ikke afviste, at der kunne være andre private rastepladser, som den dog ikke havde kendskab til.

selv om vognmændene ikke må afholde de regulære hviletider i deres køretøj [21], synes den nævnte regel ikke desto mindre at være til hinder for, at disse vognmænd anvender de pågældende rastepladser til parkering af deres lastbiler og afholder disse hviletider et andet sted [22].

38. Når dette er sagt, er jeg ikke overbevist om, at den begrænsning af parkering på offentlige rastepladser til 25 timer, som er fastsat i de nationale bestemmelser, udgør en reel hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til EU-retten.

39. Det bør indledningsvis påpeges, at selv om tilstedeværelsen af parkeringspladser og navnlig offentlige parkeringspladser på det danske vejnet utvivlsomt gør det lettere at overholde de krav om hviletider, der er fastsat i forordning nr. 561/2006, stilles der intet krav om, at der skal være adgang til parkeringspladser, i de EU-bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig.

40. For så vidt angår vejtransportinfrastruktur bestemmes det ganske vist i artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning (EU) nr. 1315/2013 [23], at medlemsstaterne bl.a. er forpligtet til at »[anlægge] rastepladser på motorveje med ca. 100 km afstand i overensstemmelse med samfundets, markedets og miljøets behov for bl.a. at tilvejebringe passende og tilstrækkeligt sikre parkeringspladser til erhvervstrafikanter«. Denne bestemmelse indeholder imidlertid ingen betingelser for anvendelsen af disse rastepladser, og den er heller ikke relevant i den foreliggende sag, eftersom Kommissionen ikke har støttet sine klagepunkter på den. Det fremgår desuden blot af artikel 8a i forordning nr. 561/2006, hvortil Kommissionen har henvist, og hvori denne bestemmelses rækkevidde præciseres, at medlemsstaterne i henhold til den nævnte bestemmelse skal »tilskynde« til etablering af parkeringspladser til erhvervstrafikanter [24].

41. Kommissionen har fremhævet, at tilstedeværelsen af parkeringspladser med mulighed for parkering i 45 timer er en »forudsætning« for, at det indre marked for vejtransporttjenesteydelser kan fungere, men også præciseret, at dens anbringende ikke går på, at den danske regering *ikke har anlagt tilstrækkeligt mange rastepladser* med mulighed for langtidsparkering, men på, at den har *begrænset de allerede eksisterende muligheder for parkering* i et sådant omfang, at det udgør en hindring for ikke-hjemmehørende vognmænds mulighed for at levere transporttjenesteydelser i Danmark [25].

42. Jeg har svært ved at se, hvorfor en medlemsstat, når den ikke er forpligtet til at *etablere* et vist antal rastepladser, skulle være forpligtet til at *vedligeholde* disse pladser efter at have anlagt dem, eller – for så vidt som dette er relevant for den foreliggende sag – skulle være forhindret i at *regulere* anvendelsen af de nævnte rastepladser. Kommissionens anbringende indebærer efter min

[21] – Jf. artikel 8, stk. 8, i forordning nr. 561/2006, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1054 af 15.7.2020 om ændring af [forordning 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 2020, L 249, s. 1). Med hensyn til den oprindelige affattelse af denne forordnings artikel 8 havde Domstolen allerede i dom af 20.12.2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, præmis 45), i det væsentlige præciseret, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at en fører ikke kan tilbringe de regulære ugentlige hviletider i køretøjet.

[22] – Jeg hæfter mig ved, at parterne ikke er enige om, hvorvidt det er praktisk muligt at anvende en sådan løsning. Kommissionen har under alle omstændigheder ikke fremlagt konkrete oplysninger herom.

[23] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.12.2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU (EUT 2013, L 348, s. 1).

[24] – Denne artikel, der blev indsat ved forordning 2020/1054, finder ikke anvendelse i den foreliggende sag, men udgør alligevel en relevant fortolkningskilde. Som det præciseres i tredje og fjerde betragtning til Kommissionens delegerede forordning (EU) 2022/1012 af 7.4.2022 om supplerende regler til [forordning nr. 561/2006] for så vidt angår fastsættelse af standarder for sikrede parkeringsområders service- og sikkerhedsniveau og for procedurerne for deres certificering (EUT 2022, L 170, s. 27), har Kommissionen i øvrigt bekræftet, at der er betydelig mangel på sikrede parkeringsområder i Unionen, men blot anført, at udviklingen af sådanne faciliteter bør »fremmes« på EU-plan.

[25] – Jf. stævningen, punkt 41.

opfattelse, at en medlemsstat, der råder over et tilstrækkeligt antal parkeringspladser, kan skabe en hindring for den frie udveksling af transportydelser alene ved at begrænse antallet af pladser, hvorimod en medlemsstat, der ikke råder over et tilstrækkeligt antal parkeringspladser, ikke skaber en sådan hindring, medmindre den begrænser antallet af pladser. Kommissionens tilgang svarer med andre ord til at antage, at de grundlæggende friheder er blevet tilsidesat, alene som følge af ændrede omstændigheder, selv om medlemsstaterne ikke er forpligtet til at træffe foranstaltninger eller afholde sig fra en sådan adfærd.

43. Det er endvidere min opfattelse, at Kommissionen blot har henvist til 25-timersreglens (indirekte) indvirkning på leveringen af transportydelser til Danmark, men uden at godtgøre, at den angivelige hindring reelt begrænser muligheden for, at transportvirksomheder, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, kan konkurrere effektivt med virksomheder, der er hjemmehørende i Danmark. Det er i øvrigt også uklart, hvorfor den omstændighed, at der forefindes meget billige private parkeringspladser, hvilket fremgår af de oplysninger, blev fremlagt i retsmødet, ikke er tilstrækkelig til at afhjælpe de problemer, som Kommissionen har gjort gældende.

44. Det bør i denne forbindelse påpeges, at 25-timersreglen ikke udgør direkte forskelsbehandling. Den har heller ikke til formål eller til følge at regulere udvekslingen af transportydelser mellem medlemsstaterne.

45. Den indvirkning, som denne regel ifølge Kommissionen har på udvekslingen af transportydelser mellem medlemsstaterne, hviler derfor på en formodning, som efter min opfattelse ikke er forenelig med de principper vedrørende bevisbyrden, der er omhandlet i punkt 35 i dette forslag til afgørelse. Under disse omstændigheder kan det eksempelvis ikke udelukkes, at den nævnte regels indvirkning på parkeringsforholdene og på tilrettelæggelsen af førernes hviletider og dermed på leveringen af grænseoverskridende vejtransportydelser til Danmark er for ubetydelig og vilkårlig til, at en sådan national foranstaltning kan anses for at udgøre en hindring for udvekslingen af transportydelser mellem medlemsstaterne.

46. Som den danske regering har fremhævet, skal transportvirksomheden endelig i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 561/2006 tilrettelægge førernes arbejde på en sådan måde, at de er i stand til at overholde bestemmelserne i bl.a. denne forordnings kapitel II (der navnlig vedrører pauser og hviletider), og i overensstemmelse med denne forordnings artikel 8, stk. 8, andet afsnit, skal arbejdsgiveren dække alle omkostninger til indkvartering uden for køretøjet [26].

47. I mangel af EU-bestemmelser (også planlagte eller ønskelige [27]), hvorefter medlemsstaterne skal anlægge parkeringspladser og fastsætte betingelser for deres anvendelse, kan det som følge heraf ikke afvises, at behovet for at finde eller etablere logistiske baser (i dette tilfælde parkeringsområder) til støtte for transport- og cabotagevirksomhed blot er et led i transportvirksomheders økonomiske forpligtelser og risici og derfor ikke falder ind under en medlemsstats ansvarsområde. Medlemsstaterne er efter min opfattelse ikke forpligtet til at *fremme*, men blot til at gøre det lettere at levere grænseoverskridende transportydelser på deres

[26] – Hvad angår Kommissionens argument om, at den angivelige hindring for transportydelser i Danmark forstærkes af de tyske færdselsregler, som forbyder lastbiler at køre i weekender, skal det påpeges, at afgørelsen af, om en medlemsstat har begået et traktatbrud, ikke kan afhænge af en tilfældig retlig eller faktisk situation, der foreligger i en anden medlemsstat. Den modsatte tilgang ville føre til et absurd resultat, hvor spørgsmålet om, hvorvidt den førstnævnte medlemsstats adfærd strider mod EU-retten, afhænger af den situation, der foreligger i den sidstnævnte medlemsstat.

[27] – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

område, uanset om de har anlagt parkeringsområder eller ej, og hvilke regler de har vedtaget. Det ser i øvrigt ikke ud til, at nogen EU-retlig bestemmelse er til hinder for, at medlemsstaterne omlægger disse områder, således at de anvendes til at forfølge andre offentlige interesser.

48. Jeg tvivler under hensyn til det ovenfor anførte på, at Kommissionen har fremlagt de krævede beviser i forbindelse med de klagepunkter, der er beskrevet i punkt 29 og 31 i dette forslag til afgørelse.

49. Jeg foreslår som følge heraf, at Kongeriget Danmark frifindes.

50. Såfremt Domstolen måtte konkludere, at 25-timersreglen udgør en hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser, skal det imidlertid efterprøves, om denne regel er begrundet i de tvingende almene hensyn, som den danske regering har påberåbt sig, hvilket jeg vil undersøge subsidiært i de følgende punkter i dette forslag til afgørelse.

Det subsidiære spørgsmål om, hvorvidt den omhandlede regel er begrundet i tvingende almene hensyn

51. Den danske regering har i det væsentlige gjort gældende, at 25-timersreglen under alle omstændigheder er egnet til at opnå legitime formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt og passende.

52. Kommissionen har heroverfor anført, at selv om de fire formål, hvormed den danske regering har begrundet 25-timersreglen, kan betragtes som legitime formål af almen interesse, er den ikke egnet til at nå disse mål.

53. At dømme ud fra den danske lovgivers hensigt, som fremgår udtrykkeligt af aftalen om finansloven for 2018[28], synes formålet med at indføre 25-timersreglen imidlertid at være klart diskriminerende. Det er nemlig ubestridt mellem parterne, at det beskrevne formål med denne regel var at forhindre, »at særligt udenlandske lastbiler langtidsparkerer på danske rastepladser«.

54. Under den administrative procedure henviste den danske regering imidlertid til andre formål, der – som Kommissionen har erkendt – vil kunne betragtes som legitime formål af almen interesse[29], nemlig for det første at sikre mere kapacitet på offentlige rastepladser til, at chaufførerne kan afholde deres pauser og kortere hvil, for det andet at komme ulovlig og trafikfarlig parkering på motorvejsrastepladserne til livs, for det tredje at sikre ordnede forhold på rastepladserne og for det fjerde at sikre chaufførernes miljø- og arbejdsforhold.

[28] – Jf. punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

[29] – Domstolen har i øvrigt i det væsentlige fremhævet, at der i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt en restriktiv national lovgivning er forholdsmæssig, ikke alene bør tages hensyn til det formål, som blev forfulgt med denne lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen heraf, men ligeledes til lovgivningens virkninger, som skal vurderes efter vedtagelsen (jf. dom af 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, præmis 37). Efter min opfattelse kan en traktatbrudsprocedure i øvrigt under ingen omstændigheder give anledning til »mistænkeliggørelse«.

55. Hvad angår formålet om at sikre mere kapacitet til, at chauffører kan afholde deres pauser og kortere hvil, har Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som den danske regering har fremlagt, og uden at regeringen har bestridt dette, fastslået, at der ikke er nogen klar forbindelse mellem langtidsparkering af lastbiler på motorvejsrastepladser i Danmark og det hævdede kapacitetsproblem [30].

56. Hvad angår formålet om at komme ulovlig trafikfarlig parkering på motorvejsrastepladserne til livs er det, som Kommissionen har anført, allerede ulovligt at parkere uden for de afmærkede områder, og det er ikke nødvendigt at indføre et nyt forbud, som i øvrigt er rettet mod en adfærd, der ikke er direkte forbundet med ulovlig parkering [31].

57. Hvad angår formålet om at sikre ordnede forhold på rastepladserne er forbuddet mod langtidsparkering efter min opfattelse ikke direkte forbundet med forholdene på disse rastepladser, og dette formål kan derfor forfølges med mere direkte midler såsom regulering af aktiviteterne på de nævnte rastepladser.

58. Hvad angår formålet om at sikre chaufførernes miljø- og arbejdsforhold kan jeg ikke få øje på nogen direkte forbindelse mellem 25-timersreglen og dette formål, som skal forfølges uafhængigt af parkeringsvarigheden [32].

59. Med hensyn til begrundelsen for, at 25-timersreglen er den eneste foranstaltning, der gør det muligt at nå de mål, der forfølges, således at ingen af de foranstaltninger, der griber mindre ind i den frie udveksling af tjenesteydelser, er effektiv nok til at nå disse mål, skal det i øvrigt påpeges, at selv om det følger af fast retspraksis, at man på grundlag af den bevisbyrde, der påhviler en medlemsstat, ikke kan gå så vidt som til at kræve, at medlemsstaten positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det nævnte formål på de samme vilkår, skal denne medlemsstat ikke desto mindre konkret og detaljeret bestride de således af Kommissionen fremlagte oplysninger og følgerne heraf [33].

60. Den danske regering har efter min opfattelse ikke fremført sådanne omstændigheder.

61. Det er sammenfattende min opfattelse, at hvis Domstolen konkluderer, at 25-timersreglen udgør en hindring for den frie udveksling af vejtransportydelser, hvilket jeg som nævnt i punkt 29-48 ikke er enig i, vil det være vanskeligt at begrunde denne regel i de hensyn, som den danske regering har påberåbt sig.

Sagsomkostninger

62. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, foreslår jeg, at det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

[30] – Det ser nemlig ud til, at de konstaterede kapacitetsproblemer primært skyldes generel manglende kapacitet og ikke, at lastbiler holder parkeret på rastepladserne i over 25 timer.

[31] – Selv om 25-timersreglen, som den danske regering har gjort gældende i duplikken, faktisk har nedbragt kapacitetsproblemerne og dermed overtrædelserne, synes denne regel ikke i sig selv at stå i rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

[32] – F.eks. ved hjælp af regler vedrørende forbuddet mod at tilbringe ugentlige hviletider i et køretøj, som er bedre egnet til det pågældende formål.

[33] – Jf. dom af 27.2.2020, Kommissionen mod Belgien (Regnskabsførere) (C-384/18, EU:C:2020:124, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

Forslag til afgørelse

63. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»– Kongeriget Danmark frifindes, og

– Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.«