Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 7ης Σεπτεμβρίου 2023 [1]

Υπόθεση C-167/22

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Βασιλείου της Δανίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Οδικές μεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 1072/2009 – Άρθρο 8 – Ενδομεταφορές – Γενική αρχή – Άρθρο 9 – Κανόνες που εφαρμόζονται στις ενδομεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 561/2006 – Περίοδοι αναπαύσεως – Εθνική κανονιστική ρύθμιση εισάγουσα μέγιστη διάρκεια σταθμεύσεως στους δημόσιους χώρους αναπαύσεως κατά μήκος του δικτύου αυτοκινητοδρόμων – Όριο 25 ωρών – Άρθρο 56 ΣΛΕΕ – Εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών»

Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή παραβάσεως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Δανίας, επιβάλλοντας μέγιστη διάρκεια σταθμεύσεως 25 ωρών για τα φορτηγά στους χώρους αναπαύσεως του δημόσιου δικτύου αυτοκινητοδρόμων (στο εξής: κανόνας των 25 ωρών), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών οδικών μεταφορών, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 1, 8 και 9 του κανονισμού (ΕΚ) 1072/2009 [2]. Κατά την Επιτροπή, ο εν λόγω κανόνας καθιστά δυσχερέστερη για τους οδηγούς την τήρηση της κανονικής περιόδου εβδομαδιαίας αναπαύσεως τουλάχιστον 45 ωρών ή/και της μειωμένης περιόδου εβδομαδιαίας αναπαύσεως 24 έως 45 συνεχόμενων ωρών, όπως προβλέπονται στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) 561/2006 [3], πράγμα το οποίο, κατά συνέπεια, συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών ενώ δεν δικαιολογείται από κανέναν από τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που προβάλλει το Βασίλειο της Δανίας.

2. Τα ερωτήματα που εγείρονται, επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση είναι εάν ο κανόνας των 25 ωρών παρακωλύει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, εάν ο εν λόγω κανόνας μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών (αναδιατύπωση) (ΕΕ 2009, L 300, σ. 72).

[3] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για την εναρμόνιση ορισμένων κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των οδικών μεταφορών και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 και (ΕΚ) αριθ. 2135/98 του Συμβουλίου καθώς και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3820/85 του Συμβουλίου (ΕΕ 2006, L 102, σ. 1).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Ο κανονισμός 1072/2009

3. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1072/2009, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», προβλέπει στις παραγράφους 1 και 4 τα εξής:

«1. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται για λογαριασμό τρίτου για τις διαδρομές που πραγματοποιούνται στο έδαφος της Κοινότητας.

[…]

4. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται προσωρινά από μη εγκατεστημένο μεταφορέα, όπως προβλέπεται στο κεφάλαιο ΙΙΙ.

[…]»

4. Το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενική αρχή», ορίζει τα εξής:

«1. Κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου, ο οποίος είναι κάτοχος κοινοτικής άδειας και του οποίου ο οδηγός, εφόσον είναι υπήκοος τρίτης χώρας, έχει στην κατοχή του βεβαίωση οδηγού, έχει δικαίωμα, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παρόν κεφάλαιο, να εκτελεί ενδομεταφορές.

2. Αφού παραδώσουν τα εμπορεύματα που μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο της εισερχόμενης διεθνούς μεταφοράς, οι μεταφορείς οι οποίοι αναφέρονται στην παράγραφο 1 επιτρέπεται να εκτελούν, με το ίδιο όχημα, ή αν πρόκειται για συνδυασμούς συζευγμένων οχημάτων το μηχανοκίνητο όχημα του ίδιου οχήματος, έως και τρεις ενδομεταφορές αφού εκτελέσουν διεθνή μεταφορά με αφετηρία άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής. Η τελευταία εκφόρτωση στο πλαίσιο της ενδομεταφοράς πριν από την αναχώρηση από το κράτος μέλος υποδοχής πραγματοποιείται εντός επτά ημερών από την τελευταία εκφόρτωση στο κράτος μέλος υποδοχής στο πλαίσιο της διεθνούς μεταφοράς εισόδου.

Εντός του χρονικού διαστήματος που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, οι μεταφορείς μπορούν να εκτελούν ορισμένες ή όλες τις ενδομεταφορές που επιτρέπονται στο πλαίσιο του εν λόγω εδαφίου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος εφόσον περιορίζονται σε μία πράξη ενδομεταφοράς ανά κράτος μέλος διέλευσης εντός τριημέρου από την είσοδο άνευ φορτίου στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

[…]»

5. Το άρθρο 9 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κανόνες που εφαρμόζονται στις ενδομεταφορές», ορίζει τα εξής:

«1. Η εκτέλεση των ενδομεταφορών υπόκειται, με την επιφύλαξη της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας, στις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στο κράτος μέλος υποδοχής, όσον αφορά τα ακόλουθα:

[…]

δ) τον χρόνο οδήγησης και τις περιόδους ανάπαυσης·

[…]

2. Οι νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 εφαρμόζονται στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς υπό τους ιδίους όρους με αυτούς που επιβάλλονται στους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι στο κράτος μέλος υποδοχής, ώστε να εμποδίζεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας ή τόπου εγκατάστασης.»

Ο κανονισμός 561/2006

6. Το άρθρο 1 του κανονισμού 561/2006 προβλέπει τα εξής[4]:

«Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν το χρόνο οδήγησης, τα διαλείμματα και τις περιόδους ανάπαυσης των οδηγών που απασχολούνται στην οδική μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών με σκοπό την εναρμόνιση των όρων ανταγωνισμού μεταξύ των τρόπων χερσαίων μεταφορών, ιδιαίτερα στον οδικό τομέα, καθώς και τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της οδικής ασφάλειας. Ο παρών κανονισμός στοχεύει επίσης να προωθηθεί η βελτίωση των πρακτικών παρακολούθησης και επιβολής των κανόνων από τα κράτη μέλη και η βελτίωση των πρακτικών εργασίας στον κλάδο των οδικών μεταφορών.»

7. Το άρθρο 4 του ως άνω κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[…]

στ) “ανάπαυση”: κάθε περίοδος χωρίς διακοπή, κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του·

ζ) “περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: καθημερινή περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του και η οποία καλύπτει μια “κανονική περίοδο ημερήσιας ανάπαυσης” και μια “μειωμένη περίοδο ημερήσιας ανάπαυσης”:

– “κανονική περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης χωρίς διακοπή, διάρκειας τουλάχιστον 11 ωρών. Εναλλακτικά, η κανονική περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης μπορεί να ληφθεί σε δύο περιόδους, η πρώτη εκ των οποίων πρέπει να διαρκεί τουλάχιστον 3 ώρες χωρίς διακοπή και η δεύτερη τουλάχιστον 9 ώρες χωρίς διακοπή,

[4] Όπως ίσχυε κατά την ημερομηνία εκπνοής της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, ήτοι στις 15 Ιουλίου 2020.

– “μειωμένη περίοδος ημερήσιας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης μικρότερη των 11 ωρών, αλλά διάρκειας τουλάχιστον 9 ωρών·

η) “περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: περίοδος ανάπαυσης, κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα το χρόνο του· ο όρος καλύπτει την “κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης” και τη “μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης”:

– “κανονική περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης, διάρκειας τουλάχιστον 45 ωρών,

– “μειωμένη περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης”: κάθε περίοδος ανάπαυσης χωρίς διακοπή διάρκειας μικρότερης των 45 ωρών, η οποία μπορεί, με την επιφύλαξη των όρων του άρθρου 8 παράγραφος 6 να συντομευθεί σε τουλάχιστον 24 συνεχόμενες ώρες·

[…]».

8. Το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού έχει ως εξής:

«[…]

6. Κατά τη διάρκεια δεκαπενθημέρου, ο οδηγός πρέπει να λαμβάνει τουλάχιστον:

– δύο κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας ανάπαυσης, ή

– μία κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης και μία μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης διάρκειας τουλάχιστον 24 ωρών· ωστόσο, η μείωση πρέπει να αντισταθμίζεται με ισοδύναμη ανάπαυση που λαμβάνεται συνολικά πριν από το τέλος της τρίτης εβδομάδας που έπεται της εν λόγω εβδομάδας.

Μια περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης πρέπει να αρχίζει το αργότερο μόλις συμπληρωθούν έξι συνεχόμενα εικοσιτετράωρα από το τέλος της προηγούμενης περιόδου εβδομαδιαίας ανάπαυσης.

[…]

7. Οιαδήποτε ανάπαυση, η οποία λαμβάνεται ως αντιστάθμιση για μια μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης, πρέπει να λαμβάνεται μαζί με άλλη περίοδο ανάπαυσης τουλάχιστον 9 ωρών.

8. Κατ’ επιλογήν του οδηγού, οι περίοδοι ημερήσιας ανάπαυσης και οι περίοδοι μειωμένης εβδομαδιαίας ανάπαυσης μακριά από τη βάση, μπορούν να λαμβάνονται μέσα σε όχημα, εφόσον αυτό διαθέτει κατάλληλες εγκαταστάσεις ύπνου για κάθε οδηγό και είναι σταθμευμένο.

9. Εβδομαδιαία περίοδος ανάπαυσης που αναλογεί σε δύο εβδομάδες μπορεί να καταλογίζεται σε οποιαδήποτε από τις δύο εβδομάδες, αλλά όχι και στις δύο.»

Το δανικό δίκαιο

9. Ρητή πρόβλεψη του κανόνα των 25 ωρών στη νομοθεσία ή σε διοικητικές διατάξεις της Δανίας δεν υπάρχει. Ο εν λόγω κανόνας, ο οποίος θεσπίστηκε κατόπιν πολιτικής συμφωνίας επί του νόμου περί προϋπολογισμού για το 2018 [5], εφαρμόζεται δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 1, του færdselsloven (κώδικα οδικής κυκλοφορίας) [6] και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2018 [7].

Το ιστορικό της διαφοράς και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

10. Κατόπιν πληροφοριών τις οποίες έλαβαν ενώσεις του τομέα των οδικών μεταφορών, η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι ο κανόνας των 25 ωρών συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών, κίνησε διαδικασία επί παραβάσει κατά του Βασιλείου της Δανίας.

11. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή απέστειλε στη Δανική Κυβέρνηση στις 2 Μαΐου 2018 αίτημα παροχής πληροφοριών, στις 20 Ιουλίου 2018 προειδοποιητική επιστολή, στις 14 Ιανουαρίου 2019 αίτημα παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών και στις 15 Μαΐου 2020 αιτιολογημένη γνώμη. Θεωρώντας μη πειστικά τα προβληθέντα σε κάθε στάδιο επιχειρήματα της Δανικής Κυβέρνησης, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

12. Με δικόγραφο της 4ης Μαρτίου 2022, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

13. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν στο Δικαστήριο η Δανική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Η Δανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ανέπτυξαν και προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 25ης Μαΐου 2023.

14. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Δανίας, περιορίζοντας σε 25 ώρες τη μέγιστη διάρκεια σταθμεύσεως στους δημόσιους χώρους αναπαύσεως του δικτύου αυτοκινητοδρόμων της Δανίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών που περιέχονται στα άρθρα 1, 8 και 9 του κανονισμού 1072/2009·

– να καταδικάσει το Βασίλειο της Δανίας στα δικαστικά έξοδα.

15. Το Βασίλειο της Δανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή·

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

[5] Όπως αναφέρεται στην εν λόγω συμφωνία, η θέσπιση της περιορισμένης χρονικής διάρκειας σταθμεύσεως για τα φορτηγά στους δημόσιους χώρους αναπαύσεως επί του δικτύου αυτοκινητοδρόμων «θα αποτρέψει ιδίως τα αλλοδαπά φορτηγά αυτοκίνητα από το να σταθμεύουν για μεγάλα χρονικά διαστήματα στους χώρους αναπαύσεως της Δανίας».

[6] Η συγκεκριμένη διάταξη παρέχει στην οδική αρχή τη νομική βάση για τη θέσπιση κανόνων κυκλοφορίας επί των δημοσίων οδών οι οποίοι συνέχονται με τη χρήση ή τη χάραξη των οδών αυτών, όπως είναι ο περιορισμός της διάρκειας σταθμεύσεως.

[7] Ο χρονικός περιορισμός εφαρμόζεται από τον Αύγουστο του 2018, αρχικά από τη Vejdirektoratet (δανική διεύθυνση οδών) και από την 1η Ιανουαρίου 2019 από τη Færdselsstyrelsen (δανική αρχή οδικής κυκλοφορίας).

Ανάλυση

Επί του παραδεκτού

16. Η Δανική Κυβέρνηση προβάλλει ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής, εκ του λόγου ότι, αφενός, η προσφυγή δεν πληροί τις προϋποθέσεις συνοχής, σαφήνειας και ακρίβειας που απαιτούνται βάσει του άρθρου 120 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου[8] και, αφετέρου, δεν υπάρχει αλληλουχία μεταξύ των αιτημάτων της προσφυγής και των λόγων της προσφυγής[9].

17. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι τα αιτήματα της προσφυγής και οι λόγοι και τα επιχειρήματα που προβάλλονται προς στήριξή τους είναι διατυπωμένα κατά τρόπο σαφή και ακριβή.

18. Κατά τη γνώμη μου, από το δικόγραφο της προσφυγής προκύπτει με σαφήνεια ότι, κατά την Επιτροπή, ο κανόνας των 25 ωρών παραβιάζει τις γενικές αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εμπορευματικών μεταφορών εντός της Ένωσης, που κατοχυρώνονται στα άρθρα 1, 8 και 9 του κανονισμού 1072/2009, εκ του λόγου ότι ο συγκεκριμένος κανόνας περιορίζει τη δυνατότητα λήψεως περιόδων αναπαύσεως στο οδικό δίκτυο της Δανίας, σύμφωνα με τον κανονισμό 561/2006, και, κατά συνέπεια, καθιστά δυσχερέστερη την παροχή υπηρεσιών εμπορευματικών μεταφορών στο εν λόγω κράτος μέλος.

19. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν ισχυρίζεται ότι ο επίμαχος κανόνας των 25 ωρών είναι αντίθετος προς τη ρύθμιση που ισχύει για τις περιόδους αναπαύσεως, και ιδίως προς τον κανονισμό 561/2006, αλλά ότι ένας τέτοιος χρονικός περιορισμός στη στάθμευση παρακωλύει στην πράξη τη δυνατότητα των οδηγών και των επιχειρήσεων μεταφορών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο έδαφος της Δανίας[10].

20. Επομένως, το δικόγραφο της προσφυγής πληροί, κατά τη γνώμη μου, τις προϋποθέσεις του άρθρου 120 του Κανονισμού Διαδικασίας και, ως εκ τούτου, προτείνω να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε το Βασίλειο της Δανίας.

Επί της ουσίας

21. Με την προσφυγή της λόγω παραβάσεως, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από τη Δημοκρατία της Πολωνίας, προσάπτει κατ' ουσίαν στο Βασίλειο της Δανίας το γεγονός ότι ο κανόνας των 25 ωρών συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών το οποίο δεν δικαιολογείται από κανέναν από τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που προβάλλει το Βασίλειο της Δανίας.

8 Το πολύ ευρύ περιεχόμενο των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης των οποίων γίνεται επίκληση, ήτοι των άρθρων 1, 8 και 9 του κανονισμού 1072/2009, δεν επιτρέπει στην εν λόγω κυβέρνηση να αντιληφθεί επακριβώς το περιεχόμενο της προσαπτόμενης σε αυτήν παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

9 Η Επιτροπή αναφέρεται επανειλημμένως στα άρθρα 1, 4, 6 και 8 του κανονισμού 561/2006, διατάξεις οι οποίες δεν μνημονεύονται στα αιτήματα της προσφυγής.

10 Φρονώ, εξάλλου, ότι η Δανική Κυβέρνηση κατανόησε πλήρως τα επιχειρήματα αυτά και μπόρεσε να διατυπώσει τις απαντήσεις της επί της βασιμότητάς τους έχοντας πλήρη επίγνωση της καταστάσεως. Άλλωστε, τα επιχειρήματα που προβάλλονται με το υπόμνημα ανταπαντήσεως προς στήριξη της ενστάσεως απαραδέκτου αφορούν κυρίως το βάσιμο της προσφυγής. Συγκεκριμένα, η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι η ρύθμιση των μεταφορών δεν εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, αλλά σε συντρέχουσα μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών αρμοδιότητα, ότι στη ρύθμιση που έχει θεσπίσει συναφώς η Ένωση δεν διαλαμβάνεται καμία απαγόρευση των περιορισμών στη στάθμευση και ότι η απαγόρευση των περιορισμών που προβλέπει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών.

22. Η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει προκαταρκτικώς ότι, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η αρμοδιότητα για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τη διάρκεια σταθμεύσεως σε χώρους αναπαύσεως στο εθνικό έδαφος δεν ανήκει στην Ένωση, αλλά στα κράτη μέλη.

23. Εντούτοις, όπως ορθώς υπογραμμίζει η Επιτροπή, εκτιμώ ότι το επιχείρημα αυτό δεν είναι λυσιτελές, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί τη συμβατότητα με τη Συνθήκη ΛΕΕ των ίδιων των κανόνων σταθμεύσεως, όπως ο κανόνας των 25 ωρών, αλλά προβάλλει ότι, με τη θέσπιση του κανόνα των 25 ωρών –η οποία, αυτή καθεαυτήν, είναι νόμιμη–, το Βασίλειο της Δανίας φέρεται να εισήγαγε περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών [11].

24. Η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επίσης προκαταρκτικώς, ότι οι υπηρεσίες που διέπονται από το άρθρο 58 ΣΛΕΕ εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

25. Είναι αληθές ότι, σύμφωνα με το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν διέπεται από τη διάταξη του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά γενικότερα την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αλλά από τις διατάξεις του τίτλου της Συνθήκης ΛΕΕ που αναφέρεται στις μεταφορές, ήτοι από τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ [12].

26. Οι επίμαχες εν προκειμένω υπηρεσίες υπόκεινται στον κανονισμό 1072/2009, ο οποίος εκδόθηκε βάσει του άρθρου 71 ΣΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 91 ΣΛΕΕ). Ο εν λόγω κανονισμός, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 4, αυτού, εφαρμόζεται στις διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται για λογαριασμό τρίτου για τις διαδρομές που πραγματοποιούνται στο έδαφος της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των ενδομεταφορών, ήτοι των εθνικών μεταφορών για λογαριασμό τρίτου που εκτελούνται σε προσωρινή βάση σε κράτος μέλος υποδοχής [13], και αποσκοπεί στην κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών [14].

27. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι οι διατάξεις του κανονισμού 1072/2009, καίτοι θεσπισθείσες στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, αφορούν τον ειδικό τομέα της παροχής υπηρεσιών μεταφορών και, κατά τη νομολογία, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της γενικής αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που καθιερώνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ [15].

28. Κατά πάγια νομολογία, η διάταξη αυτή επιτάσσει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως έναντι του εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος παρόχου υπηρεσιών λόγω της ιθαγένειάς του, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, ακόμη και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους ημεδαπούς παρόχους υπηρεσιών όσο και σε αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις μπορεί να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρόχου υπηρεσιών ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες [16].

[11] Πράγματι, ελλείψει κοινών κανόνων ή άλλων μέτρων, βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εναπόκειται στα κράτη μέλη να ρυθμίζουν τους όρους παροχής υπηρεσιών όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, τηρώντας τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, σκέψεις 46 και 47).

[12] Πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-626/18, EU:C:2020:1000, σκέψεις 144 και 145 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[13] Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού.

[14] Η αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 1072/2009 διευκρινίζει, μεταξύ άλλων, ότι «[η] θέσπιση κοινής πολιτικής των μεταφορών συνεπάγεται για τον παρέχοντα υπηρεσίες μεταφορών την κατάργηση κάθε περιορισμού λόγω της ιθαγένειάς του ή λόγω του ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου παρέχεται η υπηρεσία».

[15] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/99, EU:C:2001:355, σκέψεις 20 έως 22).

[16] Βλ. απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, Arblade κ.λπ. (C-369/96 και C-376/96, EU:C:1999:575, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Επί της υπάρξεως περιορισμού στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

29. Με την προσφυγή της λόγω παραβάσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Βασίλειο της Δανίας, θεσπίζοντας τον κανόνα των 25 ωρών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, 8 και 9 του κανονισμού 1072/2009, ερμηνευόμενα υπό το πρίσμα της γενικής αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που διατυπώνεται στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

30. Μολονότι ο κανονισμός 1072/2009 δεν περιέχει ρητή διάταξη που να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν χώρους σταθμεύσεως για τους οδηγούς φορτηγών, η Επιτροπή εκτιμά ότι η ύπαρξη τέτοιων ζωνών στο σύνολο του εδάφους της Ένωσης, δωρεάν ή επί πληρωμή, δημοσίων ή μη, είναι απαραίτητη για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών την οποία εγγυώνται οι προαναφερθείσες διατάξεις και ότι η θέσπιση του κανόνα των 25 ωρών έχει επιπτώσεις επί της δυνατότητας των οδηγών να συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις της κανονικής περιόδου εβδομαδιαίας αναπαύσεως των 45 ωρών και της μειωμένης περιόδου εβδομαδιαίας αναπαύσεως άνω των 25 ωρών [17], καθώς και προς την υποχρέωση που αφορά τον συνολικό χρόνο οδηγήσεως, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 4, 6 και 8 του κανονισμού 561/2006.

31. Ο εν λόγω κανόνας φέρεται να θίγει κυρίως τους μη εγκατεστημένους στη Δανία μεταφορείς, οι οποίοι έχουν ανάγκη χώρων σταθμεύσεως και αναπαύσεως στο δανικό έδαφος, ενώ οι έχοντες κέντρα εκμεταλλεύσεως στη Δανία μεταφορείς μπορούν ευχερέστερα να δώσουν εντολή στους οδηγούς τους να κατευθύνουν τα φορτηγά τους στα κέντρα αυτά [18].

32. Η Δανική Κυβέρνηση αντιτάσσει κατ' ουσίαν ότι ο κανόνας των 25 ωρών δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και δεν παρακωλύει τις διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές.

33. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, ο κανονισμός 1072/2009 και ο κανονισμός 561/2006 δεν περιέχουν καμία διάταξη σχετικά με τους κανόνες σταθμεύσεως, οι οποίοι παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Εξάλλου, η ανάγκη για χώρους σταθμεύσεως, οι οποίοι είναι απαραίτητοι για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι δύο αυτοί κανονισμοί, ικανοποιείται, δεδομένου του αριθμού των διαθέσιμων δημόσιων και ιδιωτικών χώρων σταθμεύσεως στη Δανία.

34. Κατά την ίδια κυβέρνηση, οι επίμαχοι εν προκειμένω χώροι εξυπηρέτησης στους αυτοκινητοδρόμους δεν είναι σχεδιασμένοι για να παρέχουν τη δυνατότητα περιόδων αναπαύσεως μακράς διαρκείας και, εν πάση περιπτώσει, οι επιχειρήσεις μεταφορών οφείλουν να προβαίνουν σε προγραμματισμό των μεταφορών, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 561/2006, και να αναλαμβάνουν τις δαπάνες στέγασης, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 8, του ίδιου κανονισμού. Εξάλλου, ο κανόνας των 25 ωρών συνεπάγεται αύξηση της χωρητικότητας για στάθμευση μικρής διαρκείας, καθιστώντας ευχερέστερη τη δυνατότητα των

[17] Υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 4, στοιχείο η', του κανονισμού 561/2006, η «περίοδος εβδομαδιαίας ανάπαυσης» (ήτοι η εβδομαδιαία περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο οδηγός μπορεί να διαθέτει ελεύθερα τον χρόνο του) συνίσταται, αφενός, από μια «κανονική περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης» διάρκειας τουλάχιστον 45 ωρών και, αφετέρου, από μια «μειωμένη περίοδο εβδομαδιαίας ανάπαυσης» διάρκειας μικρότερης των 45 ωρών, η οποία μπορεί να μειωθεί σε τουλάχιστον 24 συνεχείς ώρες, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο κανονισμός αυτός.

[18] Κατά την Επιτροπή, ο κανόνας των 25 ωρών παρέχει, σε οδηγό φορτηγού που κινείται στο έδαφος της Δανίας, αποκλειστικά τη δυνατότητα να λάβει τη συντομότερη δυνατή μειωμένη εβδομαδιαία περίοδο αναπαύσεως που προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού 561/2006 και τον εμποδίζει να λάβει τις κανονικές εβδομαδιαίες περιόδους αναπαύσεως που προβλέπονται στη διάταξη αυτή. Εξάλλου, ο επίμαχος κανόνας μπορεί επίσης να έχει ως αποτέλεσμα να υπερβούν οι οδηγοί τον προβλεπόμενο στο άρθρο 6 του κανονισμού μέγιστο επιτρεπόμενο χρόνο οδηγήσεως για περίοδο μίας ή δύο εβδομάδων, έχει επιπτώσεις στην υγεία των οδηγών, διότι αυτοί αναγκάζονται να διακόψουν τον κανονικό κιρκάδιο ρυθμό τους, και δημιουργεί προβλήματα για τους οδηγούς που πρέπει να ταξιδέψουν στη γειτονική Γερμανία κατόπιν της μετάβασής τους στη Δανία, δεδομένης της απαγορεύσεως οδηγήσεως τα Σαββατοκύριακα στη χώρα αυτή.

οδηγών να λαμβάνουν συντομότερη ανάπαυση, και ενθαρρύνει την αγορά να δημιουργήσει ασφαλείς χώρους σταθμεύσεως, που να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις της μακράς διαρκείας σταθμεύσεως.

35. Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει, απόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της προσαπτομένης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που του είναι αναγκαία για να ελέγξει την ύπαρξη της παραβάσεως αυτής, χωρίς η Επιτροπή να μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο [19].

36. Στην υπό κρίση υπόθεση, από την επ' ακροατηρίου συζήτηση προέκυψε ότι, κατά την ημερομηνία εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης, υπήρχαν στη Δανία 1 400 θέσεις σταθμεύσεως σε δημόσιους χώρους αναπαύσεως και τουλάχιστον 855 θέσεις σταθμεύσεως χωρίς χρονικό περιορισμό παρεχόμενες από τον ιδιωτικό τομέα [20].

37. Είναι αληθές ότι, από αμιγώς πρακτικής απόψεως, ο κανόνας των 25 ωρών, καθόσον περιορίζει τον χρόνο σταθμεύσεως σε δημόσιους χώρους αναπαύσεως, καθιστά δυσχερέστερη για τους μεταφορείς τη λήψη περιόδων αναπαύσεως στους χώρους που αφορά ο εν λόγω κανόνας, διότι εμποδίζει τους οδηγούς να λαμβάνουν στους χώρους αυτούς κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας αναπαύσεως, καθώς και μειωμένες περιόδους αναπαύσεως άνω των 25 ωρών. Επιπλέον, μολονότι οι μεταφορείς δεν δύνανται να λαμβάνουν κανονικές περιόδους αναπαύσεως εντός των οχημάτων τους [21], ο προμνησθείς κανόνας φαίνεται να εμποδίζει τους μεταφορείς να χρησιμοποιούν τους εν λόγω χώρους αναπαύσεως για να σταθμεύουν τα φορτηγά τους και να λαμβάνουν τις περιόδους αναπαύσεως αλλού [22].

38. Τούτων λεχθέντων, δεν έχω πεισθεί ότι οι χρονικοί περιορισμοί στη στάθμευση σε δημόσιους χώρους αναπαύσεως πέραν του ορίου των 25 ωρών που επιβάλλει η επίμαχη εθνική νομοθεσία παρακωλύουν όντως την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών βάσει του δικαίου της Ένωσης.

39. Κατ' αρχάς, επισημαίνεται ότι η ύπαρξη χώρων σταθμεύσεως, και ειδικότερα δημόσιων χώρων σταθμεύσεως, επί του οδικού δικτύου της Δανίας καθιστά μεν αναμφίβολα ευχερέστερη την τήρηση των υποχρεώσεων σχετικά με τις περιόδους αναπαύσεως που επιβάλλει ο κανονισμός 561/2006, πλην όμως η νομοθεσία της Ένωσης την οποία επικαλείται η Επιτροπή δεν προβλέπει καμία υποχρέωση για διάθεση θέσεων σταθμεύσεως.

40. Είναι αληθές ότι, κατά το άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΕ) 1315/2013 [23], όσον αφορά τις υποδομές οδικών μεταφορών, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, μεταξύ άλλων, να διαμορφώνουν «χώρ[ους] ανάπαυσης ανά περίπου 100 km στους αυτοκινητοδρόμους,

[19] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Δανίας (C-541/16, EU:C:2018:251, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[20] Αυτά είναι τα διορθωμένα στοιχεία που προσκομίστηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση από τη Δανική Κυβέρνηση, η οποία δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο υπάρξεως και άλλων ιδιωτικών χώρων αναπαύσεως τους οποίους ωστόσο δεν γνώριζε.

[21] Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 8, του κανονισμού 561/2006, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2020/1054 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για την τροποποίηση του [κανονισμού 561/2006], όσον αφορά ελάχιστες απαιτήσεις ως προς τα ανώτατα όρια για τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο οδήγησης, κατώτατα όρια για τα διαλείμματα και περιόδους ημερήσιας και εβδομαδιαίας ανάπαυσης, καθώς και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 165/2014, όσον αφορά τον εντοπισμό μέσω ταχογράφων (ΕΕ 2020, L 249 σ. 1). Σχετικά με το αρχικό κείμενο του άρθρου 8 του εν λόγω κανονισμού, στην απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, σκέψη 45), το Δικαστήριο διευκρίνισε κατ' ουσίαν ότι η συγκεκριμένη διάταξη έχει την έννοια ότι ο οδηγός δεν μπορεί να λαμβάνει τις κανονικές περιόδους εβδομαδιαίας αναπαύσεως μέσα στο όχημά του.

[22] Παρατηρείται διάσταση απόψεων μεταξύ των διαδίκων ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής, στην πράξη, μιας τέτοιας λύσεως. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν προσκόμισε συναφώς συγκεκριμένα στοιχεία.

[23] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, περί των προσανατολισμών της Ένωσης για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 661/2010/ΕΕ (ΕΕ 2013, L 348, σ. 1).

σύμφωνα με τις κοινωνικές, εμπορικές και περιβαλλοντικές ανάγκες, κατά τρόπο που, μεταξύ άλλων, να παρέχεται ενδεδειγμένος χώρος στάθμευσης στους επαγγελματίες οδικούς χρήστες με ενδεδειγμένο επίπεδο ασφάλειας και προστασίας». Ωστόσο, η συγκεκριμένη διάταξη δεν θεσπίζει κανέναν κανόνα ως προς τους όρους χρήσεως των χώρων αυτών ούτε ασκεί επιρροή εν προκειμένω, δεδομένου ότι δεν την επικαλέστηκε η Επιτροπή στις αιτιάσεις της. Εξάλλου, ο κανονισμός 561/2006, τον οποίο επικαλείται η Επιτροπή, στο άρθρο του 8α, όπου διευκρινίζεται το περιεχόμενο της ως άνω διατάξεως, προβλέπει απλώς ότι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη «ενθαρρύνουν» τη δημιουργία χώρων σταθμεύσεως για τους εμπορικούς χρήστες [24].

41. Η Επιτροπή, ενώ παρατηρεί ότι η ύπαρξη χώρων σταθμεύσεως που παρέχουν τη δυνατότητα σταθμεύσεως επί 45 ώρες αποτελεί «προαπαιτούμενο» για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών οδικών μεταφορών, διευκρινίζει ότι το επιχείρημά της δεν είναι ότι η Δανική Κυβέρνηση *δεν έχει διαμορφώσει επαρκή αριθμό χώρων αναπαύσεως* με δυνατότητα σταθμεύσεως μακράς διαρκείας, αλλά ότι *έχει περιορίσει τις υφιστάμενες δυνατότητες σταθμεύσεως* σε τέτοιο βαθμό ώστε να παρακωλύεται η παροχή υπηρεσιών μεταφορών στη Δανία από μη εγκατεστημένους στη Δανία μεταφορείς [25].

42. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται υποχρέωση για *πρόβλεψη* ορισμένου αριθμού χώρων αναπαύσεως, διερωτώμαι επί ποιας βάσεως θα υπείχε ένα κράτος μέλος την υποχρέωση να *διατηρεί* τους εν λόγω χώρους αφού τους δημιούργησε ή, όσον αφορά το ζήτημα που έχει σημασία εν προκειμένω, επί ποιας βάσεως θα παρεμποδιζόταν ένα κράτος μέλος από το να *ρυθμίσει* τους όρους χρήσεως των συγκεκριμένων χώρων αναπαύσεως. Κατά τη γνώμη μου, το επιχείρημα της Επιτροπής συνεπάγεται ότι ένα κράτος μέλος το οποίο διαθέτει επαρκή αριθμό θέσεων σταθμεύσεως θα μπορούσε να παρακωλύσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών απλώς και μόνο μειώνοντας τον αριθμό των θέσεων αυτών, ενώ ένα κράτος μέλος το οποίο δεν διαθέτει επαρκή αριθμό τέτοιων θέσεων δεν θα παρακώλυε την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μεταφορών, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα μείωνε τον αριθμό των θέσεων αυτών. Με άλλα λόγια, κατά την προσέγγιση της Επιτροπής, θα ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ότι συντρέχει περίπτωση προσβολής των θεμελιωδών ελευθεριών επί τη βάσει μιας απλής μεταβολής των συνθηκών, ακόμη και αν δεν υφίσταται υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα ή να απέχουν από τέτοιες συμπεριφορές.

43. Περαιτέρω, φρονώ ότι η Επιτροπή αρκέστηκε να αναφερθεί στις (έμμεσες) επιπτώσεις του κανόνα των 25 ωρών στην παροχή υπηρεσιών μεταφορών προς τη Δανία, χωρίς ωστόσο να αποδείξει ότι η προβαλλόμενη παρακώλυση περιορίζει όντως τη δυνατότητα των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεων μεταφορών να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά τις εγκατεστημένες στη Δανία επιχειρήσεις. Εξάλλου, διερωτώμαι επίσης γιατί η ύπαρξη ιδιωτικών χώρων σταθμεύσεως σε πολύ χαμηλές τιμές, όπως αποδεικνύεται από τα στοιχεία που προσκομίστηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν αρκεί για την εξάλειψη των προβλημάτων που αναφέρει η Επιτροπή.

44. Επισημαίνεται, συναφώς, ότι ο κανόνας των 25 ωρών δεν εισάγει άμεση δυσμενή διάκριση. Ούτε έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τη ρύθμιση της παροχής υπηρεσιών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών.

[24] Το άρθρο αυτό, το οποίο προστέθηκε με τον κανονισμό 2020/1054, δεν έχει μεν εφαρμογή εν προκειμένω, αποτελεί ωστόσο χρήσιμη πηγή ερμηνείας. Εξάλλου, όπως διευκρινίζεται στις αιτιολογικές σκέψεις 3 και 4 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2022/1012 της Επιτροπής, της 7ης Απριλίου 2022, για τη συμπλήρωση του [κανονισμού 561/2006] όσον αφορά τη θέσπιση προτύπων που καθορίζουν λεπτομερώς το επίπεδο υπηρεσιών και ασφάλειας των ασφαλών και προστατευμένων χώρων στάθμευσης και τις διαδικασίες πιστοποίησής τους (ΕΕ 2022, L 170, σ. 27), η Επιτροπή, αν και αναγνωρίζει τη σημαντική έλλειψη ασφαλών χώρων σταθμεύσεως εντός της Ένωσης, περιορίζεται στην εκτίμηση ότι η ανάπτυξη τέτοιων εγκαταστάσεων θα πρέπει να «ενθαρρυνθεί» σε επίπεδο Ένωσης.

[25] Βλ. δικόγραφο της προσφυγής, σημείο 41.

45. Οι επιπτώσεις που, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, έχει ο συγκεκριμένος κανόνας στην παροχή υπηρεσιών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών βασίζονται, επομένως, σε τεκμήριο το οποίο δεν συνάδει, κατά τη γνώμη μου, με τις αρχές περί βάρους αποδείξεως που μνημονεύθηκαν στο σημείο 35 των παρουσών προτάσεων. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν μπορεί, επί παραδείγματι, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι επιπτώσεις του προμνησθέντος κανόνα στη στάθμευση και στην οργάνωση των περιόδων αναπαύσεως των οδηγών και, κατά συνέπεια, στην παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών οδικών μεταφορών στη Δανία να είναι εντελώς ασήμαντες και αβέβαιες για να μπορεί να θεωρηθεί ότι ένα τέτοιο εθνικό μέτρο ενδέχεται να παρακωλύει την παροχή υπηρεσιών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών.

46. Τέλος, όπως υπογραμμίζει η Δανική Κυβέρνηση, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 561/2006, οι επιχειρήσεις μεταφορών οργανώνουν την εργασία των οδηγών κατά τρόπο ώστε οι οδηγοί να μπορούν να συμμορφώνονται, μεταξύ άλλων, με το κεφάλαιο ΙΙ του κανονισμού αυτού (το οποίο αφορά, μεταξύ άλλων, τα διαλείμματα και τις περιόδους αναπαύσεως) και, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού, ο εργοδότης αναλαμβάνει όλες τις δαπάνες στέγασης εκτός του οχήματος [26].

47. Κατά συνέπεια, ελλείψει ενωσιακής νομοθεσίας (έστω και σχεδιαζόμενης ή επιθυμητής [27]) που να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να παρέχουν θέσεις σταθμεύσεως και να καθορίζουν τους όρους χρήσεώς τους, διερωτώμαι μήπως η ανάγκη ανευρέσεως ή αναπτύξεως βάσεων υλικοτεχνικής υποδομής (εν προκειμένω, χώρων σταθμεύσεως) προς στήριξη των δραστηριοτήτων μεταφορών και ενδομεταφορών αποτελεί απλώς μέρος των εμπορικών εξόδων και κινδύνων των επιχειρήσεων μεταφορών και, ως εκ τούτου, δεν θα μπορούσε να βαρύνει τα κράτη μέλη. Κατά τη γνώμη μου, τα κράτη μέλη δεν υπέχουν υποχρέωση να *ευνοούν*, αλλά μόνο να διευκολύνουν την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών μεταφορών στο έδαφός τους, ανεξαρτήτως του εάν έχουν διαμορφώσει ή όχι χώρους σταθμεύσεως και των κανόνων που τους διέπουν. Εξάλλου, κατά τα φαινόμενα, ουδεμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε αναδιαρρύθμιση των χώρων αυτών προκειμένου να τους χρησιμοποιήσουν για άλλους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος.

48. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, διατηρώ αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η Επιτροπή, στο πλαίσιο των αιτιάσεων που εκτίθενται στα σημεία 29 έως 31 των παρουσών προτάσεων, ανταποκρίθηκε στο βάρος αποδείξεως το οποίο έφερε.

49. Κατά συνέπεια, προτείνω την απόρριψη της προσφυγής.

50. Τούτου λεχθέντος, σε περίπτωση που το Δικαστήριο αποφανθεί ότι ο κανόνας των 25 ωρών συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών, θα πρέπει να εξακριβωθεί εάν ο κανόνας αυτός δικαιολογείται από τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται η Δανική Κυβέρνηση, ζήτημα το οποίο θα εξετασθεί, επικουρικώς, στα επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων.

[26] Εξάλλου, όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η προβαλλόμενη παρακώλυση στις υπηρεσίες μεταφορών στη Δανία επιτείνεται από τις ισχύουσες κυκλοφοριακές ρυθμίσεις στη Γερμανία που απαγορεύουν την κυκλοφορία των φορτηγών τα Σαββατοκύριακα, επισημαίνεται ότι η διαπίστωση ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να εξαρτάται από τυχόν συγκυριακή κατάσταση, de jure ή de facto, που υφίσταται σε άλλο κράτος μέλος. Η αντίθετη προσέγγιση θα κατέληγε στο παράλογο αποτέλεσμα η συμπεριφορά του πρώτου κράτους μέλους να παραβιάζει ή να μην παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί στο δεύτερο κράτος μέλος.

[27] Βλ. σημείο 40 των παρουσών προτάσεων.

Επικουρικώς, επί του ζητήματος αν ο κανόνας δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος

51. Η Δανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται κατ' ουσίαν ότι, εν πάση περιπτώσει, ο κανόνας των 25 ωρών είναι κατάλληλος για την επίτευξη θεμιτών σκοπών και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου και πρόσφορου μέτρου.

52. Η Επιτροπή αντιτείνει ότι οι τέσσερις σκοποί που προβάλλει η Δανική Κυβέρνηση για να δικαιολογήσει τον κανόνα των 25 ωρών μπορούν μεν να θεωρηθούν ως θεμιτοί σκοποί γενικού συμφέροντος, πλην όμως ο επίμαχος κανόνας δεν είναι κατάλληλος για την επίτευξη των σκοπών αυτών.

53. Λαμβανομένης υπόψη της προθέσεως του Δανού νομοθέτη, όπως διατυπώθηκε στη συμφωνία επί του νόμου περί προϋπολογισμού για το 2018 [28], η θέσπιση του κανόνα των 25 ωρών επιδιώκει, κατά τα φαινόμενα, σκοπό ο οποίος σαφώς συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις. Συγκεκριμένα, δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι ο δεδηλωμένος σκοπός του κανόνα αυτού ήταν να αποτρέψει «ιδίως τα αλλοδαπά φορτηγά αυτοκίνητα από το να σταθμεύουν για μεγάλα χρονικά διαστήματα στους χώρους αναπαύσεως της Δανίας».

54. Ωστόσο, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η Δανική Κυβέρνηση επισήμανε και άλλους σκοπούς οι οποίοι, όπως αναγνωρίζει η Επιτροπή, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως θεμιτοί σκοποί γενικού συμφέροντος [29], ήτοι, πρώτον, την εξασφάλιση μεγαλύτερης χωρητικότητας στους δημόσιους χώρους αναπαύσεως ώστε οι οδηγοί να μπορούν να λαμβάνουν τα διαλείμματά τους και τον μειωμένο χρόνο αναπαύσεώς τους, δεύτερον, τον τερματισμό της παράνομης σταθμεύσεως στους χώρους αναπαύσεως των αυτοκινητοδρόμων, η οποία είναι επικίνδυνη για την οδική κυκλοφορία, τρίτον, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των χώρων αναπαύσεως και, τέταρτον, την εξασφάλιση για τους οδηγούς ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος και καλών συνθηκών εργασίας.

55. Όσον αφορά τον σκοπό περί εξασφαλίσεως μεγαλύτερης χωρητικότητας ώστε οι οδηγοί να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν τα διαλείμματά τους και τις μειωμένες περιόδους αναπαύσεώς τους, η Επιτροπή διαπίστωσε, βάσει στοιχείων που παρέσχε η Δανική Κυβέρνηση, και χωρίς τούτο να αμφισβητηθεί από την τελευταία, ότι δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της σταθμεύσεως μεγάλης διάρκειας των φορτηγών στους χώρους αναπαύσεως των αυτοκινητοδρόμων στη Δανία και του προβλήματος χωρητικότητας το οποίο προβάλλεται [30].

56. Όσον αφορά τον σκοπό περί τερματισμού της παράνομης και επικίνδυνης για την οδική κυκλοφορία σταθμεύσεως στους χώρους εξυπηρέτησης των αυτοκινητοδρόμων, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, η στάθμευση εκτός των προβλεπόμενων ζωνών είναι ούτως ή άλλως παράνομη, χωρίς να είναι αναγκαία η προσθήκη άλλης απαγορεύσεως, η οποία, εξάλλου, αφορά συμπεριφορές που δεν εμπίπτουν άμεσα στην κατηγορία της παράνομης σταθμεύσεως [31].

[28] Βλ. σημείο 9 των παρουσών προτάσεων.

[29] Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επισημάνει κατ' ουσίαν ότι, κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας ορισμένης περιοριστικής εθνικής ρυθμίσεως, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον ο επιδιωκόμενος από τη ρύθμιση αυτή σκοπός, όπως είχε οριστεί κατά τον χρόνο της θεσπίσεώς της, αλλά και τα αποτελέσματά της, τα οποία πρέπει να αξιολογούνται μετά τη θέσπισή της (βλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, σκέψη 37). Άλλωστε, εκτιμώ ότι μια διαδικασία επί παραβάσει σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση μιας «δίκης προθέσεων».

[30] Συγκεκριμένα, τα παρατηρούμενα προβλήματα χωρητικότητας οφείλονται κατά τα φαινόμενα κυρίως στην εν γένει έλλειψη χωρητικότητας και όχι στο γεγονός ότι τα φορτηγά σταθμεύουν στους εν λόγω χώρους αναπαύσεως για περισσότερες από 25 ώρες.

[31] Ακόμη και αν, όπως υποστηρίζει η Δανική Κυβέρνηση με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, ο κανόνας των 25 ωρών έχει εν τοις πράγμασι περιορίσει τα προβλήματα χωρητικότητας και, κατά συνέπεια, τις παραβάσεις, φρονώ ότι ο κανόνας αυτός καθεαυτόν δεν είναι ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

57. Όσον αφορά τον σκοπό περί διασφαλίσεως της εύρυθμης λειτουργίας των χώρων αναπαύσεως, φρονώ ότι η απαγόρευση της σταθμεύσεως μακράς διαρκείας δεν συνδέεται άμεσα με τη λειτουργία των εν λόγω χώρων και ότι ο σκοπός αυτός θα μπορούσε, συνεπώς, να επιτευχθεί με αμεσότερα μέσα, όπως είναι η ρύθμιση των δραστηριοτήτων στους συγκεκριμένους χώρους.

58. Όσον αφορά τον σκοπό περί εξασφαλίσεως στους οδηγούς ενός ευνοϊκού εργασιακού περιβάλλοντος και καλών συνθηκών εργασίας, ουδεμία άμεση σχέση διακρίνω μεταξύ του κανόνα των 25 ωρών και του σκοπού αυτού, ο οποίος πρέπει να επιδιώκεται ανεξαρτήτως της διάρκειας σταθμεύσεως [32].

59. Εξάλλου, όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους ο κανόνας των 25 ωρών είναι το μόνο μέτρο που καθιστά δυνατή την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών ώστε κανένα από τα μέτρα που θίγουν λιγότερο την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών να μην είναι αρκούντως αποτελεσματικό για την επίτευξη των σκοπών αυτών, υπενθυμίζεται ότι, μολονότι, κατά πάγια νομολογία, το βάρος αποδείξεως που φέρει ένα κράτος μέλος δεν φθάνει μέχρι του σημείου να απαιτείται από το κράτος αυτό να αποδείξει τεκμηριωμένα ότι κανένα άλλο πιθανό μέτρο δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη των εν λόγω σκοπών υπό τους αυτούς όρους, το κράτος μέλος εξακολουθεί εντούτοις να οφείλει να αμφισβητήσει ουσιαστικώς και λεπτομερώς τα προβαλλόμενα από την Επιτροπή στοιχεία και τις εξ αυτών συνέπειες [33].

60. Κατά τη γνώμη μου, όμως, η Δανική Κυβέρνηση δεν έχει προσκομίσει τέτοια στοιχεία.

61. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι, εάν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο κανόνας των 25 ωρών συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών οδικών μεταφορών, συμπέρασμα το οποίο δεν συμμερίζομαι, όπως εξέθεσα στα σημεία 29 έως 48 των παρουσών προτάσεων, ο κανόνας αυτός δυσχερώς θα μπορούσε να δικαιολογηθεί επί τη βάσει των δικαιολογητικών λόγων που προβάλλει η Δανική Κυβέρνηση.

Επί των δικαστικών εξόδων

62. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Δανίας ζήτησε την καταδίκη της Επιτροπής και εφόσον αυτή ηττηθεί, προτείνω να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

63. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή και

– να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

[32] Επί παραδείγματι, μέσω κανόνων όπως εκείνοι που απαγορεύουν να λαμβάνεται η περίοδος της εβδομαδιαίας αναπαύσεως εντός του οχήματος, απαγόρευση η οποία είναι καταλληλότερη για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

[33] Βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Λογιστές) (C-384/18, EU:C:2020:124, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).