Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 7 september 2023 [1]

Mål C-167/22

Europeiska kommissionen
mot

Konungariket Danmark

”Fördragsbrott – Vägtransport – Förordning (EG) nr 1072/2009 – Artikel 8 – Cabotagetransporter – Allmän princip – Artikel 9 – Tillämpliga regler för cabotagetransporter – Förordning (EG) nr 561/2006 – Viloperioder – Nationell lagstiftning genom vilken det införs en maximitid för parkering på allmänna rastplatser längs motorvägsnätet – Begränsning till 25 timmar – Artikel 56 FEUF – Hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster”

Inledning

1. Inom ramen för sin talan om fördragsbrott har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Danmark har åsidosatt sina skyldigheter enligt de unionsrättsliga bestämmelser om friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster som återfinns i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning (EG) nr 1072/2009 [2] genom att föreskriva en maximitid på 25 timmar för parkering av lastbilar på rastplatser längs det allmänna motorvägsnätet (nedan kallad 25-timmarsregeln). Enligt kommissionen gör denna regel att förarna får svårare att iaktta kravet enligt artikel 8 i förordning (EG) nr 561/2006 [3] på normal veckovila om minst 45 timmar eller reducerad veckovila om 24–45 sammanhängande timmar, vilket medför att nämnda regel är att anse som ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, och som kommissionen ser saken kan detta hinder inte anses motiverat med hänvisning till något av de tvingande skäl av allmänintresse som Konungariket Danmark har anfört.

2. De frågor som uppkommer i förevarande mål är således huruvida 25-timmarsregeln utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster och – om så är fallet – huruvida den regeln kan anses vara motiverad med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning) (EUT L 300, 2009, s. 72).

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1072/2009

3. I punkterna 1 och 4 i artikel 1 i förordning nr 1072/2009, vars rubrik lyder ”Tillämpningsområde”, stadgas följande:

”1. Denna förordning ska tillämpas på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom gemenskapens territorium.

…

4. Denna förordning ska tillämpas på inrikes godstransport på väg som tillfälligt utförs av ett utlandsetablerat transportföretag i enlighet med kapitel III.

…”

4. I artikel 8 i samma förordning, vars rubrik lyder ”Allmän princip”, föreskrivs följande:

”1. Varje transportföretag som bedriver yrkesmässiga godstransporter på väg och som innehar ett gemenskapstillstånd och vars förare, om han är medborgare i tredjeland, innehar ett förartillstånd, ska ha rätt, enligt de villkor som fastställs i detta kapitel, att utföra cabotagetransporter.

2. Ett transportföretag som avses i punkt 1 och som utfört en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en värdmedlemsstat ska, så snart godset levererats, ha rätt att med samma fordon, eller om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, utföra upp till tre cabotagetransporter. Den sista lossningen av last inom ramen för en cabotagetransport som genomförs innan fordonet lämnar värdmedlemsstaten ska äga rum inom sju dagar från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum.

Inom den tidsgräns som anges i första stycket får transportföretagen utföra några av eller alla de cabotagetransporter som tillåts enligt det stycket i vilken medlemsstat som helst under förutsättning att dessa begränsas till en cabotagetransport per medlemsstat inom tre dagar efter den olastade inresan till den medlemsstatens territorium.

…”

5. I artikel 9 i samma förordning, vars rubrik lyder ”Tillämpliga regler för cabotagetransporter”, stadgas följande:

”1. Utförandet av cabotagetransporter ska, om inte annat föreskrivs i gemenskapslagstiftningen, omfattas av de lagar och andra bestämmelser som gäller i värdmedlemsstaten i följande avseenden:

…

d) Kör- och vilotider.

…

2. De lagar och andra bestämmelser som avses i punkt 1 ska tillämpas på utlandsetablerade transportföretag på samma villkor som de som tillämpas på transportföretag som är etablerade i värdmedlemsstaten i syfte att förhindra diskriminering på grund av nationalitet eller etableringsort.”

Förordning nr 561/2006

6. I artikel 1 i förordning nr 561/2006 [4] föreskrivs följande:

”I syfte att harmonisera konkurrensvillkoren mellan olika landtransportsätt, i synnerhet inom vägtransportsektorn, och förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten, fastställs i denna förordning bestämmelser om körtider, raster och viloperioder för förare som utför person- och godstransporter på väg. Denna förordning syftar dessutom till att främja bättre övervakning och tillsyn i medlemsstaterna samt förbättrade arbetsmetoder inom vägtransportsektorn.”

7. I artikel 4 i samma förordning stadgas följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

f) *vila*: sammanhängande tidsperiod under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid.

g) *dygnsvila*: tidsperiod under dygnet under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid och som består av *normal dygnsvila* eller *reducerad dygnsvila*.

– *normal dygnsvila*: en viloperiod om minst elva timmar. Alternativt kan den normala dygnsvilan tas ut i två perioder, den första bestående av minst tre timmars sammanhängande vila och den andra perioden av minst nio timmars sammanhängande vila.

– *reducerad dygnsvila*: en viloperiod om minst nio men mindre än elva timmar.

h) *veckovila*: tidsperiod under veckan under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid, vilken består av *normal veckovila* eller *reducerad veckovila*.

– *normal veckovila*: en viloperiod om minst 45 timmar.

– *reducerad veckovila*: en viloperiod om mindre än 45 timmar, vilken kan förkortas till minst 24 sammanhängande timmar, under förutsättning att villkoren i artikel 8.6 är uppfyllda.

…”

[4] I den version som var tillämplig den dag då fristen enligt det motiverade yttrandet löpte ut, det vill säga den 15 juli 2020.

8. Artikel 8 i nämnda förordning har följande lydelse:

”…

6. Under två på varandra följande veckor skall en förare ta minst:

– två normala veckovilor, eller

– en normal veckovila och en reducerad veckovila om minst 24 timmar – minskningen skall dock kompenseras genom en motsvarande sammanhängande vila som skall tas ut före utgången av den tredje veckan efter veckan i fråga.

En veckovila skall inledas senast efter sex 24-timmarsperioder räknat från slutet av föregående veckovila.

…

7. Varje vila som tas ut som kompensation för en reducerad veckovila skall tas ut i samband med en annan viloperiod på minst nio timmar.

8. När en förare väljer att göra detta får dygnsvila och reducerad veckovila som tas annat än på stationeringsorten tillbringas i ett fordon, om detta är utrustat med ändamålsenliga sovmöjligheter för varje förare och fordonet står stilla.

9. En veckovila som börjar under en vecka och fortsätter in på följande vecka får hänföras till endera av dessa veckor, men inte till båda.”

Dansk rätt

9. Det finns inte någon dansk lag eller annan bestämmelse där 25-timmarsregeln uttryckligen föreskrivs, utan regeln, som infördes till följd av en politisk överenskommelse om statsbudgeten för 2018,[5] tillämpas i kraft av 92 § första stycket færdselsloven (trafiklagen)[6] och trädde i kraft den 1 juli 2018.[7]

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

10. Efter att ha erhållit upplysningar från sammanslutningar inom vägtransportsektorn gjorde kommissionen bedömningen att 25-timmarsregeln utgjorde ett hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster och inledde därför ett fördragsbrottsärende mot Konungariket Danmark.

[5] Av överenskommelsen framgår att införandet av en tidsbegränsning för parkering av lastbilar på allmänna rastplatser längs motorvägsnätet ”kommer att förhindra i synnerhet långtidsparkering av utländska lastbilar på danska rastplatser”.

[6] Denna bestämmelse ger en vägmyndighet befogenhet att besluta om trafikregler för allmän väg som påverkar vägens nyttjande eller sträckning, exempelvis en tidsbegränsning för parkering.

[7] Enligt uppgift har begränsningen tillämpats sedan augusti 2018, först av Vejdirektoratet (den danska vägstyrelsen) och därefter sedan den 1 januari 2019 av Færdselsstyrelsen (den danska trafikmyndigheten).

11. Inom ramen för detta ärende framställde kommissionen till den danska regeringen en begäran om upplysningar den 2 maj 2018, en formell underrättelse den 20 juli 2018, en begäran om kompletterande upplysningar den 14 januari 2019 och ett motiverat yttrande den 15 maj 2020. Kommissionen ansåg att de argument som den danska regeringen hade framfört i de olika skedena av ärendet inte var övertygande och väckte därför talan om fördragsbrott.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

12. Kommissionen väckte förevarande talan genom ansökan av den 4 mars 2022.

13. Skriftliga yttranden inkom till domstolen från den danska och den polska regeringen och från kommissionen. Den danska regeringen och kommissionen yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 25 maj 2023.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Konungariket Danmark, genom att begränsa den maximala tiden för parkering på allmänna rastplatser längs det danska motorvägsnätet till 25 timmar, har åsidosatt sina skyldigheter enligt de regler rörande friheten att tillhandahålla transporttjänster som föreskrivs i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009, och

– förplikta Konungariket Danmark att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Konungariket Danmark har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Bedömning

Upptagande till prövning

16. Den danska regeringen har framställt en invändning om rättegångshinder med hänvisning till att den anser dels att talan inte uppfyller de krav på sammanhang, klarhet och precision som följer av artikel 120 i domstolens rättegångsregler,[8] dels att det saknas överensstämmelse mellan yrkandena och de grunder som åberopas i ansökan.[9]

17. Kommissionen har invänt att yrkandena i ansökan och de grunder och argument som den har åberopat till stöd för dessa är formulerade på ett klart och precist sätt.

[8] Att de åberopade unionsbestämmelserna – det vill säga artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009 – har ett så vidsträckt tillämpningsområde medför enligt den danska regeringen att den inte kan förstå exakt vari det åsidosättande av unionsrätten som den klandras för skulle bestå.

[9] Kommissionen hänvisar enligt den danska regeringen vid upprepade tillfällen till artiklarna 1, 4, 6 och 8 i förordning nr 561/2006 men nämner inte dessa bestämmelser i yrkandena.

18. Enligt min åsikt framgår det tydligt av ansökan att kommissionen anser att 25-timmarsregeln strider mot de i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009 angivna allmänna principerna för friheten att tillhandahålla godstransporttjänster inom unionen på grund av att den regeln begränsar möjligheterna att inom det danska vägnätet ta ut viloperioder i enlighet med förordning nr 561/2006 och därför gör det svårare att tillhandahålla godstransporttjänster i Danmark.

19. I synnerhet har kommissionen inte hävdat att 25-timmarsregeln strider mot den lagstiftning som är tillämplig på viloperioder, särskilt förordning nr 561/2006, utan att en sådan parkeringsbegränsning i praktiken utgör ett hinder för förarnas och transportföretagens möjligheter att tillhandahålla sina tjänster i Danmark. [10]

20. Jag anser således att ansökan uppfyller villkoren enligt artikel 120 i rättegångsreglerna och att Konungariket Danmark därför inte ska vinna gehör för sin invändning om rättegångshinder.

Prövning i sak

21. Genom fördragsbrottstalan har kommissionen, med stöd av Republiken Polen, väsentligen riktat kritik mot Konungariket Danmark med innebörden att 25-timmarsregeln utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster som inte är motiverat med hänvisning till något av de tvingande skäl av allmänintresse som Konungariket Danmark har anfört.

22. Den danska regeringen har inledningsvis gjort gällande att befogenheten att fastställa regler i fråga om parkeringstid på rastplatser inom nationellt territorium i kraft av subsidiaritetsprincipen inte tillkommer unionen utan medlemsstaterna.

23. Jag anser emellertid, i linje med vad kommissionen med gott fog har framhållit, att det argumentet är ovidkommande med tanke på att kommissionen inte har hävdat att sådana parkeringsregler som 25-timmarsregeln i sig skulle vara oförenliga med EUF-fördraget utan i stället har hävdat att Konungariket Danmark genom – det i sig legitima – införandet av 25-timmarsregeln har skapat ett hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster. [11]

24. Den danska regeringen har också – även detta inledningsvis – påpekat att de tjänster som regleras av artikel 58 FEUF är undantagna från tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF.

25. Det är riktigt att det följer av artikel 58.1 FEUF att friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet inte regleras av bestämmelserna i artikel 56 FEUF, som rör friheten att tillhandahålla tjänster på ett mer allmänt plan, utan i stället av bestämmelserna i den avdelning av EUF-fördraget – bestående av artiklarna 90–100 FEUF – som rör transporter. [12]

[10] För övrigt förefaller det mig som om den danska regeringen mycket väl har begripit dessa argument och har kunnat formulera sina svar avseende det välgrundade i nämnda argument med fullständig kännedom om dessa. De argument som den danska regeringen i dupliken har anfört till stöd för invändningen om rättegångshinder rör till yttermera visso huvudsakligen frågan huruvida ansökan är välgrundad. Den danska regeringen har nämligen i allt väsentligt gjort gällande att reglering av transporter är ett område som inte omfattas av unionens exklusiva behörighet utan av en behörighet som delas mellan unionen och medlemsstaterna, att unionsföreskrifterna på det området inte innehåller något förbud mot parkeringsbegränsningar och att förbudet enligt artikel 56 FEUF mot inskränkningar inte gäller för tjänster på transportområdet.

[11] När det saknas gemensamma regler eller andra åtgärder med stöd av artikel 91.1 FEUF, ankommer det nämligen på medlemsstaterna att reglera villkoren för tillhandahållandet av sådana tjänster som dem som är aktuella i det nationella målet med iakttagande av de allmänna reglerna i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punkterna 46 och 47).

[12] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, punkterna 144 och 145 samt där angiven rättspraxis).

26. De tjänster som är aktuella i förevarande mål omfattas av förordning nr 1072/2009, vilken antogs med stöd av artikel 71 EG (som efter ändring har blivit artikel 91 FEUF). I artikel 1.1 och 1.4 i den förordningen stadgas att denna ska tillämpas på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom unionens territorium, däribland cabotagetransport – det vill säga inrikes transport i yrkesmässig trafik som tillfälligt utförs i en värdmedlemsstat [13] – och syftet med nämnda förordning är att undanröja begränsningar för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster. [14]

27. Därför anser jag att bestämmelserna i förordning nr 1072/2009, oaktat att de har antagits inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, rör det specifika område som avser tillhandahållande av tjänster på transportområdet och att dessa bestämmelser enligt rättspraxis ska tolkas mot bakgrund av den allmänna princip om frihet att tillhandahålla tjänster som kommer till uttryck i artikel 56 FEUF. [15]

28. Enligt fast rättspraxis innebär den bestämmelsen inte endast ett krav på avskaffande av all form av diskriminering på grund av nationalitet av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även ett krav på avskaffande av varje inskränkning – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – som kan medföra att den verksamhet som bedrivs av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktiv. [16]

Huruvida det föreligger en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster

29. I fördragsbrottstalan har kommissionen gjort gällande att Konungariket Danmark genom att införa 25-timmarsregeln har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009, tolkade mot bakgrund av den allmänna princip om frihet att tillhandahålla tjänster som kommer till uttryck i artikel 56 FEUF.

30. Förordning nr 1072/2009 innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som tvingar medlemsstaterna att föreskriva att det ska finnas parkeringsområden för lastbilsförare. Kommissionen anser emellertid att sådana områden – kostnadsfria eller avgiftsbelagda, allmänna eller enskilda – måste finnas inom hela unionen för att vägtransporttjänster ska kunna tillhandahållas fritt i enlighet med de garantier som ges i de ovannämnda bestämmelserna samt att införandet av 25-timmarsregeln har påverkat förarnas möjligheter att iaktta sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 6 och 8 i förordning nr 561/2006 såvitt avser normal veckovila om 45 timmar och reducerad veckovila om mer än 25 timmar [17] liksom såvitt avser sammanlagd körtid.

[13] Se artikel 8.2 i förordningen.

[14] Bland annat anges i skäl 4 i förordning nr 1072/2009 att ”[f]aststållandet av en gemensam transportpolitik innebär att de som tillhandahåller transporttjänster befrias från alla begränsningar på grund av nationalitet eller på grund av att de är etablerade i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsterna är avsedda att tillhandahållas”.

[15] Se, analogt, dom av den 26 juni 2001, kommissionen/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, punkterna 20–22).

[16] Se dom av den 23 november 1999, Arblade m.fl. (C-369/96 och C-376/96, EU:C:1999:575, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

[17] Jag erinrar om att det framgår av artikel 4 h i förordning nr 561/2006 att ”veckovilan” (det vill säga den tidsperiod under veckan under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid) kan bestå av å ena sidan ”normal veckovila” om minst 45 timmar och å andra sidan ”reducerad veckovila” om mindre än 45 timmar, vilken på de villkor som anges i förordningen kan förkortas till minst 24 sammanhängande timmar.

31. Denna regel påverkar enligt kommissionen huvudsakligen de transportföretag som inte är etablerade i Danmark, eftersom dessa behöver parkeringsområden och rastplatser i landet medan de transportföretag som har ett driftsställe i Danmark lättare kan låta sina förare köra sina lastbilar dit. [18]

32. Den danska regeringen har i allt väsentligt invänt att 25-timmarsregeln inte är diskriminerande och inte utgör något hinder för internationell godstransport.

33. Enligt den danska regeringen innehåller förordning nr 1072/2009 och förordning nr 561/2006 inte någon bestämmelse som rör parkeringsregler, utan detta är något som fortfarande faller under medlemsstaternas befogenhet. Behovet av parkeringsområden, vilka är nödvändiga för att kraven enligt dessa båda förordningar ska kunna iakttas, är dessutom tillgodosett med tanke på hur många allmänna och enskilda parkeringsplatser som finns tillgängliga i Danmark.

34. Den danska regeringen har gjort gällande att de områden längs motorvägar som är i fråga i förevarande mål inte är utformade för långvariga viloperioder samt att transportföretagen i alla händelser är skyldiga i överensstämmelse med artikel 10.2 i förordning nr 561/2006 att planera sin transportverksamhet och i överensstämmelse med artikel 8.8 i samma förordning att stå för inkvarteringskostnaderna. Till yttermera visso ökar 25-timmarsregeln enligt den danska regeringen kapaciteten för korttidsparkering genom att underlätta för förarna att ta ut kortare viloperioder, och nämnda regel ger också marknaden incitament att skapa skyddade parkeringsområden som bättre uppfyller kraven i samband med långtidsparkering.

35. Jag finner inledningsvis för gott att erinra om att kommissionen i mål om fördragsbrott enligt domstolens fasta praxis har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet och ska förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger; kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon form av presumtion. [19]

36. I det aktuella fallet framgår det av en diskussion mellan parterna att det i Danmark vid tidpunkten för det motiverade yttrandet torde ha funnits 1 400 parkeringsplatser på allmänna rastplatser och åtminstone 855 parkeringsplatser utan tidsbegränsning som tillhandahölls av den privata sektorn. [20]

37. I en rent praktisk bemärkelse är det riktigt att 25-timmarsregeln genom att begränsa parkeringstiden på allmänna rastplatser gör det svårare för förarna att ta ut viloperioder på de rastplatser som berörs av den regeln, eftersom denna hindrar dem från att på dessa rastplatser ta ut normal veckovila liksom reducerad veckovila om mer än 25 timmar. Förarna får visserligen inte

[18] Enligt kommissionen innebär 25-timmarsregeln att en lastbilsförare som kör i Danmark endast kan ta ut den kortaste möjliga reducerade veckovilan enligt artikel 8 i förordning nr 561/2006 och saknar möjlighet att ta ut sådan normal veckovila som föreskrivs i den bestämmelsen. Kommissionen anser också att nämnda regel dels kan leda till att förare bryter mot kraven enligt artikel 6 i samma förordning i fråga om maximal tillåten körtid under en eller två veckor, dels påverkar förarnas hälsa med tanke på att de tvingas göra avsteg från sin normala dygnsrytm, dels skapar problem för förare som efter att ha kört till Danmark ska bege sig till grannlandet Tyskland, med tanke på att det i det sistnämnda landet råder förbud mot att köra under veckoslutet.

[19] Se, bland annat, dom av den 12 april 2018, kommissionen/Danmark (C-541/16, EU:C:2018:251, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

[20] Det rör sig om korrigerade uppgifter som vid förhandlingen lämnades av den danska regeringen, som därvid inte uteslöt att det kunde finnas andra enskilda rastplatser om vilka den saknade kännedom.

tillbringa normala viloperioder i sitt fordon,[21] men 25-timmarsregeln förefaller icke desto mindre hindra dem från att använda de ifrågavarande rastplatserna till att parkera sina lastbilar för att sedan tillbringa viloperioden på annan plats.[22]

38. Efter att ha gjort dessa påpekanden vill jag framhålla att jag inte är övertygad om att den begränsning i fråga om parkering på allmänna rastplatser utöver 25-timmarsgränsen som har införts genom den ifrågasatta nationella lagstiftningen verkligen är att anse som ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster i unionsrättslig bemärkelse.

39. Till att börja med noterar jag att förekomsten av parkeringsplatser, i synnerhet allmänna sådana, längs det danska vägnätet visserligen utan tvivel gör det lättare att iaktta de skyldigheter i fråga om viloperioder som slås fast i förordning nr 561/2006 men att det i den unionslagstiftning som kommissionen har åberopat inte föreskrivs någon skyldighet att ställa parkeringsplatser till förfogande.

40. Det är riktigt att medlemsstaterna enligt artikel 39.2 c i förordning (EU) nr 1315/2013,[23] såvitt avser vägtransportinfrastruktur, bland annat är skyldiga att ombesörja ”[u]tveckling av rastplatser med intervall på ungefär 100 km på motorvägar, som motsvarar samhällets, marknadens och miljöns behov, bland annat för att tillhandahålla lämpligt utrymme för parkering för yrkestrafikanter med en lämplig skydds- och säkerhetsnivå”. Genom den bestämmelsen införs emellertid inte någon regel i fråga om hur dessa rastplatser ska få användas, och till yttermera visso är den ovidkommande i förevarande mål, eftersom kommissionen inte har anfört den i sina invändningar. I förordning nr 561/2006, som kommissionen har åberopat, föreskrivs dessutom i artikel 8a, på tal om den ovannämnda bestämmelsens räckvidd, enbart att medlemsstaterna i enlighet med den bestämmelsen ska ”uppmuntra till” inrättande av utrymme för parkering för yrkestrafikanter.[24]

41. Kommissionen har hävdat att tillgång till parkeringsområden där det är möjligt att stå parkerad under 45 timmar är en ”förutsättning” för att den inre marknaden för vägtransporttjänster ska kunna fungera men har ändå framhållit att dess argument inte innebär att den danska regeringen skulle ha *underlåtit att iordningställa ett tillräckligt antal rastplatser* med möjlighet till långtidsparkering utan i stället att nämnda regering har *inskränkt de befintliga parkeringsmöjligheterna* i sådan grad att detta hindrar transportföretag som inte är etablerade i Danmark från att tillhandahålla transporttjänster i landet.[25]

[21] Se artikel 8.8 i förordning (EG) nr 561/2006 i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 om ändring av [förordning nr 561/2006] vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (EUT L 249, 2020, s. 1). Med utgångspunkt i den ursprungliga lydelsen av artikel 8 i förordning (EG) nr 561/2006 hade domstolen redan tidigare, i en dom av den 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punkt 45), i allt väsentligt slagit fast att den bestämmelsen skulle tolkas så, att föraren inte fick tillbringa sin normala veckovila i hytten på sitt fordon.

[22] Jag vill påpeka att parterna är oense om huruvida en sådan lösning är genomförbar i praktiken. Under alla omständigheter har kommissionen inte anfört några konkreta omständigheter i detta sammanhang.

[23] Europaparlamentets och rådets förordning av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 2013, s. 1).

[24] Den artikeln, som infördes genom förordning 2020/1054, är inte tillämplig i det aktuella fallet men utgör likafullt en användbar källa vid tolkning. För övrigt har kommissionen, såsom anges i skälen 3 och 4 i dess delegerade förordning (EU) 2022/1012 av den 7 april 2022 om komplettering av [förordning nr 561/2006] vad gäller fastställandet av standarder för service- och säkerhetsnivå för trygga och säkra parkeringsområden och förfarandena för certifiering av dessa (EUT L 170, 2022, s. 27), visserligen konstaterat att det råder stor brist på trygga och säkra parkeringsområden i unionen men trots detta inskränkt sig till att slå fast att utvecklingen av sådana anläggningar bör ”uppmuntras” på unionsnivå.

[25] Se punkt 41 i ansökan.

42. Vad jag frågar mig är på vilken grund det, i avsaknad av en skyldighet att *föreskriva* att det ska finnas ett visst antal rastplatser, skulle kunna ankomma på en medlemsstat att *bibehålla* de rastplatser som den har inrättat eller – vilket är vad som är relevant i det aktuella fallet – på vilken grund en medlemsstat som har inrättat rastplatser skulle kunna vara förhindrad att *reglera* användningen av dessa. Enligt min uppfattning utmynnar kommissionens resonemang i att en medlemsstat som förfogar över ett tillräckligt antal parkeringsplatser skulle kunna skapa ett hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster genom att minska antalet parkeringsplatser samtidigt som en medlemsstat som inte förfogar över tillräckligt många parkeringsplatser inte skapar något sådant hinder såvida den inte minskar antalet parkeringsplatser. Annorlunda uttryckt innebär kommissionens synsätt att grundläggande friheter kan anses ha åsidosatts enbart på grund av att omständigheter har förändrats, till och med när det saknas en skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder eller att avstå från att göra detta.

43. Vidare förefaller det mig som om kommissionen har åberopat en (indirekt) inverkan av 25-timmarsregeln på tjänster i fråga om transport till Danmark utan att styrka att det hinder som den regeln påstås utgöra faktiskt minskar förmågan hos transportföretag etablerade i andra medlemsstater att konkurrera effektivt med företag etablerade i Danmark. Därutöver undrar jag också varför förekomsten av enskilda parkeringsplatser till mycket låg kostnad – något som enligt uppgifter som redovisades vid förhandlingen faktiskt finns att tillgå – inte räcker för att undanröja de problem som kommissionen har hänvisat till.

44. Därvidlag vill jag påpeka att 25-timmarsregeln inte är direkt diskriminerande. Inte heller syftar eller leder den till någon reglering av tillhandahållandet av tjänster i fråga om transport mellan medlemsstater.

45. Kommissionens påstående om den regelns inverkan på tillhandahållandet av tjänster i fråga om transport mellan medlemsstater torde därför grunda sig på en presumtion som enligt min åsikt inte är förenlig med de bevisbördeprinciper som jag har nämnt i punkt 35 i detta förslag till avgörande. Under dessa omständigheter kan det exempelvis inte uteslutas att nämnda regels inverkan på förarnas parkering och på organisationen av deras viloperioder, och därmed på tillhandahållandet av gränsöverskridande vägtransporttjänster i Danmark, är alltför obetydlig och slumpmässig för att en nationell åtgärd av det aktuella slaget ska kunna anses vara ägnad att hindra tillhandahållandet av tjänster i fråga om transport mellan medlemsstater.

46. Slutligen ankommer det, såsom den danska regeringen har framhållit, i överensstämmelse med artikel 10.2 i förordning nr 561/2006 på transportföretagen att organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att dessa kan efterleva bland annat kapitel II i den förordningen (som bland annat rör raster och viloperioder), och i enlighet med artikel 8.8 andra stycket i samma förordning ska arbetsgivaren betala samtliga kostnader för inkvartering utanför fordonet. [26]

47. Med tanke på att det saknas unionslagstiftning (oaktat att en sådan kan vara påtänkt och önskvärd [27]) som innebär att medlemsstaterna åläggs att inrätta parkeringsplatser och som reglerar dessas användning, frågar jag mig därför huruvida behovet av att finna eller inrätta logistiska baser (i det aktuella fallet parkeringsplatser) till stöd för transportverksamhet, inbegripet

[26] Såvitt avser kommissionens argument att det påstådda hindret för transporttjänster i Danmark skulle bli mer bekymmersamt på grund av att trafikföreskrifterna i Tyskland innebär förbud mot lastbilstrafik under veckoslut, vill jag därutöver påpeka att bedömningen av huruvida en medlemsstat har begått ett fördragsbrott inte kan få vara avhängig av tillfälliga rättsliga eller faktiska omständigheter som föreligger i en annan medlemsstat. Annars blir det ju situationen i den andra medlemsstaten som avgör huruvida den första medlemsstatens agerande strider mot unionsrätten eller inte, vilket vore absurt.

[27] Se punkt 40 i detta förslag till avgörande.

cabotagetransport, inte helt enkelt är att hänföra till det ansvar och de kommersiella risker som åvilar transportföretagen, varför det inte kan anses ankomma på en medlemsstat att tillgodose detta behov. Medlemsstaterna har enligt min åsikt inte någon skyldighet att *främja*, utan endast att underlätta, tillhandahållandet av gränsöverskridande transporttjänster inom sitt territorium, oberoende av huruvida de har inrättat parkeringsområden eller inte och oberoende av hur de har valt att reglera sådana områden. Dessutom förefaller det inte finnas någon unionsbestämmelse som hindrar medlemsstaterna från att ställa om parkeringsområden till annan användning i syfte att utnyttja dem för att tillgodose andra allmänintressen.

48. Mot bakgrund av det ovan anförda betvivlar jag att kommissionen kan anses ha fullgjort sin bevisbörda såvitt avser de invändningar som har redovisats i punkterna 29–31 i detta förslag till avgörande.

49. Därför föreslår jag att talan ska ogillas.

50. För den händelse att domstolen finner att 25-timmarsregeln faktiskt är att anse som ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, blir det emellertid nödvändigt att kontrollera huruvida den regeln kan anses motiverad med hänvisning till de tvingande skäl av allmänintresse som den danska regeringen har anfört. Detta kommer jag – i andra hand – att se närmare på i följande punkter.

I andra hand: huruvida 25-timmarsregeln kan anses motiverad med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse

51. Den danska regeringen har väsentligen gjort gällande att 25-timmarsregeln i alla händelser är ägnad att säkerställa att legitima mål uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt och lämpligt.

52. Kommissionen har invänt att de fyra mål som den danska regeringen har anfört i syfte att motivera 25-timmarsregeln visserligen kan anses vara legitima och ha allmänintresse men att den regeln inte är ägnad att säkerställa att dessa mål uppnås.

53. Att döma av den danska lagstiftarens avsikt, såsom denna uttryckligen framgår av överenskommelsen om statsbudgeten för 2018,[28] förefaller införandet av 25-timmarsregeln ha haft ett öppet diskriminerande syfte. Det är nämligen ostridigt mellan parterna att det angivna syftet med den regeln var att förhindra ”i synnerhet långtidsparkering av utländska lastbilar på danska rastplatser”.

54. Under det administrativa förfarandet hänvisade den danska regeringen emellertid till andra mål, vilka – såsom kommissionen har vitsordat – skulle kunna anses vara legitima och ha allmänintresse,[29] nämligen för det första att öka de allmänna rastplatsernas kapacitet så att förarna kan ta ut raster och reducerade viloperioder där, för det andra att sätta stopp för

[28] Se punkt 9 i detta förslag till avgörande.

[29] Domstolen har för övrigt framhållit, i allt väsentligt, att vad som ska beaktas vid prövning av huruvida en inskränkande nationell lagstiftning är proportionerlig inte endast är det syfte som eftersträvades med denna lagstiftning vid tidpunkten för dess antagande, utan även lagstiftningens verkningar, bedömda efter antagandet (se dom av den 30 juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punkt 37). Dessutom anser jag att det i alla händelser är uteslutet att pröva en talan om fördragsbrott enbart utifrån en medlemsstats avsikter.

lagstridig och trafikfarlig parkering på områden längs motorvägar, för det tredje att säkerställa att rastplatserna fungerar väl och för det fjärde att garantera en god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor för förarna.

55. Såvitt avser målet att öka kapaciteten så att förarna kan ta ut raster och reducerade viloperioder har kommissionen funnit – på grundval av de upplysningar som har tillhandahållits av den danska regeringen och utan att denna har rest några invändningar – att det saknas direkt koppling mellan långtidsparkering av lastbilar på rastplatser längs danska motorvägar och det åberopade kapacitetsproblemet. [30]

56. Såvitt avser målet att sätta stopp för lagstridig och trafikfarlig parkering på områden längs motorvägar är det – som kommissionen också har påpekat – redan förbjudet att parkera utanför för ändamålet avsedda områden, varför det inte behöver införas ännu ett förbud, som till yttermera visso inte direkt träffar de parkeringsbeteenden som är lagstridiga. [31]

57. Såvitt avser målet att säkerställa att rastplatserna fungerar väl förefaller det mig saknas direkt samband mellan ett förbud mot långtidsparkering och rastplatsernas funktionssätt, och detta mål skulle således kunna eftersträvas med mer direkta medel såsom reglering av den verksamhet som bedrivs där.

58. Såvitt avser målet att garantera en god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor för förarna kan jag inte se något direkt samband mellan 25-timmarsregeln och det målet, som måste eftersträvas oberoende av parkeringstidens längd. [32]

59. När det gäller varför 25-timmarsregeln skulle vara den enda åtgärd som gör det möjligt att uppnå de eftersträvade målen i den bemärkelsen att dessa inte skulle kunna uppnås på ett tillräckligt effektivt sätt med hjälp av andra åtgärder som i mindre grad undergrävde friheten att tillhandahålla tjänster, erinrar jag om att den bevisbörda som åvilar en medlemsstat enligt fast rättspraxis visserligen inte kan innebära något krav på att medlemsstaten ska framlägga bevisning för att ingen annan tänkbar åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor men att det icke desto mindre ankommer på denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de av kommissionen framlagda uppgifterna och slutsatserna av dessa. [33]

60. Enligt min åsikt har den danska regeringen inte gjort detta.

61. För den händelse att domstolen gör bedömningen att 25-timmarsregeln utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster – en bedömning som jag inte delar, av de skäl som jag har redovisat i punkterna 29–48 i detta förslag till avgörande – blir min slutsats därför att den regeln svårligen kan anses berättigad med hänvisning till de motiveringar som den danska regeringen har anfört.

[30] I själva verket förefaller de konstaterade kapacitetsproblemen huvudsakligen bero på en allmän kapacitetsbrist och inte på att lastbilar står parkerade på de ifrågavarande rastplatserna under mer än 25 timmar.

[31] Även om 25-timmarsregeln – såsom den danska regeringen hävdade i dupliken – de facto har minskat kapacitetsproblemen och därmed överträdelserna, förefaller det mig inte som om den regeln i sig står i proportion till det eftersträvade målet.

[32] Exempelvis med hjälp av regler som den om förbud mot att tillbringa veckovilan i ett fordon, vilket lämpar sig bättre för nämnda mål.

[33] Se dom av den 27 februari 2020, kommissionen/Belgien (Bokförare) (C-384/18, EU:C:2020:124, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

Rättegångskostnader

62. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Konungariket Danmark har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och kommissionen har tappat målet, föreslår jag att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Europeiska kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.