



Samling af Afgørelser

Sag C-167/22

**Europa-Kommissionen
mod
Kongeriget Danmark**

Domstolens dom (Anden Afdeling) af 21. december 2023

»Traktatbrud – international godskørsel – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 8 og 9 – forordning (EF) nr. 561/2006 – hviletid – national regel, hvorved der er indført en maksimal parkeringsvarighed på 25 timer på offentlige rastepladser langs en medlemsstats motorvejsnet – hindring for den frie udveksling af transportydelser – bevisbyrde«

1. *Fri udveksling af tjenesteydelser – traktatens bestemmelser – anvendelsesområde – tjenesteydelser på transportområdet som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF – EU-retsakt, hvorved det fastsættes, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i artikel 56 TEUF skal finde anvendelse på en transportsektor – rækkevidde*
[Art. 56 TEUF og art. 58, stk. 1, TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009, anden og fjerde betragtning samt art. 1, stk. 1 og 4, og art. 2, nr. 6)]

(jf. præmis 39-42)

2. *Traktatbrudssøgsmål – bevis for traktatbruddet – Kommissionens bevisbyrde – fremlæggelse af forhold, der godtgør traktatbruddet – formodninger – uanvendelighed – national regel, hvorved der pålægges en maksimal parkeringsvarighed på 25 timer på offentlige rastepladser langs en medlemsstats motorvejsnet – overholdelse af den hviletid, der er fastsat i forordning nr. 561/2006 – søgsmål med påstand om, at der fastslås en hindring for den frie udveksling af transporttjenester, der henhører under forordning nr. 1072/2009 – søgsmål baseret på formodninger – manglende beviser – frifindelse*
[Art. 258 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 561/2006, art. 2, stk. 1, litra a), art. 4, 6 og 8, og nr. 1072/2009, art. 8 og 9]

(jf. præmis 43-57)

Resumé

Forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel¹ omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelser, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelserne skal udføres.

¹ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21.10.2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72).

Den 1. juli 2018 vedtog Kongeriget Danmark en regel om at begrænse den maksimale parkeringsvarighed på offentlige rasteplasser langs statens motorvejsnet til 25 timer (herefter »25-timersreglen«)².

Efter at have tilsendt Kongeriget Danmark en anmodning om oplysninger indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF for tilsidesættelse af forpligtelsen til at sikre den frie udveksling af transportydelse som sikret ved forordning nr. 1072/2009. Kommissionen gjorde i det væsentlige gældende, at selv om 25-timersreglen ikke direkte indfører forskelsbehandling, udgør den ikke desto mindre en restriktion for den frie udveksling af transportydelser, eftersom den ikke påvirker danske transportvirksomheder og ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme måde. Kongeriget Danmark bestred enhver ulovlighed i denne henseende og fremlagde de supplerende oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om. Eftersom Kommissionen fandt, at dette svar ikke var overbevisende, fremsendte den en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, i forhold til hvilken denne stat fastholdt sit synspunkt om, at 25-timersreglen er i overensstemmelse med EU-retten. Da Kommissionen stadig ikke fandt den danske regerings argumenter overbevisende, anlagde den et traktatbrudssøgsmål med påstand om, at det blev fastslået, at Kongeriget Danmark ved at indføre 25-timersreglen havde tilsidesat sine forpligtelser vedrørende den frie udveksling af transportydelser som fastsat i artikel 1, 8 og 9 i forordning nr. 1072/2009. Ifølge Kommissionen påvirkede denne regel nemlig ikke-hjemmehørende transportvirksomheder i højere grad, og den deraf følgende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kunne ikke begrundes i nogen af de tvingende almene hensyn, som denne medlemsstat havde påberåbt sig.

Ved sin dom frifandt Domstolen Kongeriget Danmark. Domstolen bemærkede i lyset af sin faste praksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at et sådant traktatbrud foreligger, og at den ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor. Domstolen fastslog, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke i tilstrækkelig grad havde ført beviser for sine argumenter.

Domstolens bemærkninger

Efter at have forkastet Kongeriget Danmarks formalitetsindsigelse undersøgte Domstolen realiteten og bemærkede indledningsvis, at tjenesteydelser, der er omfattet af begrebet »tjenesteydelse på transportområdet«, henhører under artikel 58, stk. 1, TEUF, som er en særlig bestemmelse, hvorfor de er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser generelt³. Dette er ikke til hinder for, at det i en EU-retsakt, der er vedtaget på grundlag af de traktatbestemmelserne vedrørende transport⁴, bestemmes i et omfang, der fastsættes i retsakten, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i artikel 56 TEUF skal finde anvendelse på en transportsektor.

I denne sag fremhævede Domstolen, at forordning nr. 1072/2009 finder anvendelse på international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på Unionens område, og på cabotagekørsel, dvs. national godskørsel for fremmed regning, som en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed midlertidigt udfører⁵. Artikel 9, stk. 2, i forordning

² – Vejdirektoratet gennemførte denne regel i henhold til færdselslovens § 92, stk. 1.

³ – Dom af 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 44), og af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 145).

⁴ – Dvs. afsnit VI i EUF-traktatens tredje del, som omfatter artikel 90 TEUF – 100 TEUF.

⁵ – Jf. artikel 1, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1072/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 6).

nr. 1072/2009 præciserer i denne henseende bl.a., at de nationale bestemmelser, der henvises til i denne artikels stk. 1, finder anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme måde som dem, der gælder for de i værtsmedlemsstaten hjemmehørende virksomheder, for at forhindre forskelsbehandling som følge af nationalitet eller etableringssted.

Med hensyn til Kongeriget Danmarks argument om, at kompetencen til at fastsætte regler vedrørende varigheden af parkering på de offentlige rastepladser tilkommer medlemsstaterne og ikke Unionen, bemærkede Domstolen, at det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne skal udøve deres kompetencer under overholdelse af EU-retten og dermed i det foreliggende tilfælde de relevante bestemmelser i forordning nr. 1072/2009. I denne sammenhæng skal medlemsstaterne desuden tage hensyn til reglerne om køretid, pauser og hviletid, som i henhold til forordning nr. 561/2006⁶ skal overholdes af førere, der udfører godstransport med køretøjer, hvis største tilladte totalvægt overstiger 3,5 ton⁷ (herefter »de pågældende køretøjer«). Overholdelsen af hviletiden kan bl.a. afhænge af tilgængeligheden af rastepladser langs motorvejene. Domstolen fastslog, at en regel som 25-timersreglen efter selve sin art har til følge, at disse rastepladser ikke kan anvendes med henblik på at overholde de forskellige hviletider, der er fastsat i forordning nr. 561/2006⁸. Heraf følger, at en sådan regel a priori kan have en konkret virkning på ikke-hjemmehørende transportvirksomheders udøvelse af rettigheder til transport, navnlig cabotagekørsel, og påvirke disse i højere grad end transportvirksomheder, der er hjemmehørende i Danmark.

I denne henseende bemærkede Domstolen imidlertid, at det i overensstemmelse med fast retspraksis 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. I den foreliggende sag havde Kongeriget Danmark i forbindelse med den administrative procedure og i svarskriftet fremlagt oplysninger om antallet af tilgængelige parkeringspladser for de pågældende køretøjer, herunder dem, som stilles til rådighed af den private sektor, og præciseret disse oplysninger i retsmødet. I stævningen havde Kommissionen begrænset sig til at anføre, at der ikke fandtes en tilstrækkelig alternativ parkeringskapacitet langs det danske motorvejsnet, og i replikken anførte denne institution i øvrigt blot, at de oplysninger, som Kongeriget Danmark havde fremlagt i svarskriftet, ikke ændrede dens påstand i denne henseende.

Kommissionen havde derimod ikke fremlagt objektive oplysninger, der gjorde det muligt at fastslå, at den alternative parkeringskapacitet var utilstrækkelig til at overholde hviletider på mere end 25 timer. Uden sådanne oplysninger kunne det imidlertid ikke anses for godtgjort, medmindre opfattelsen blot støttes på formodninger, at 25-timersreglen faktisk kunne hindre cabotagekørsel, der udføres af ikke-hjemmehørende tjenesteydere, til skade for disse i forhold til dem, der er hjemmehørende i Danmark. Den omstændighed alene, at der foreligger problemer med kapaciteten på de offentlige rastepladser langs det danske motorvejsnet, og at den pågældende medlemsstat havde identificeret udfordringer med hensyn til parkering, hvilket var en af hovedårsagerne til indførelsen af 25-timersreglen, gjorde det således ikke muligt at konkludere, at denne regel er i strid for forordning nr. 1072/2009. Det forholdt sig på samme måde

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 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).

⁷ – Disse regler er udtrykkeligt omhandlet i 13. betragtning til og artikel 9, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1072/2009.

⁸ – Regulære ugentlige hviletider (på mindst 45 timer) og reducerede ugentlige hviletider (på under 45 timer, som under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 6, i forordning nr. 561/2006, kan reduceres til mindst 24 sammenhængende timer), alene med undtagelse af reducerede ugentlige hviletider på mellem 24 og 25 timer.

med hensyn til det forhold, at den parkeringskapacitet, der blev stillet til rådighed af den private sektor, var mindre end den, der var til rådighed på de offentlige rastepladser, eftersom parkering af disse køretøjer fortsat var tilladt på sådanne pladser inden for denne tidsbegrænsning på 25 timer.

Endelig havde Kommissionen i det foreliggende tilfælde heller ikke objektivt godtgjort, at beliggenheden af de alternative pladser, som blev stillet til rådighed af den private sektor, og den geografiske fordeling heraf, eller endda at visse af disse pladser var betalingspligtige, kunne hindre transportvirksomhed til skade for ikke-hjemmehørende tjenesteydere, men havde i denne henseende udelukkende støttet sig på formodninger.

Følgelig fastslog Domstolen, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde ført bevis for sine argumenter om, at 25-timersreglen udgjorde en hindring for den frie udveksling af transporttjenester, der henhører under forordning nr. 1072/2009. Domstolen frifandt følgelig Kongeriget Danmark i traktatbrudssøgsmålet.