



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-167/22

**Komisja Europejska
przeciwko
Królestwu Danii**

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 21 grudnia 2023 r.

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy – Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 – Artykuły 8 i 9 – Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 – Okres odpoczynku – Uregulowanie krajowe wprowadzające maksymalny 25-godzinny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku rozmieszczonych wzdłuż sieci autostradowej państwa członkowskiego – Przeszkoda w swobodnym świadczeniu usług przewozu drogowego – Ciężar dowodu

1. *Swoboda świadczenia usług – Postanowienia traktatu – Zakres stosowania – Usługi w dziedzinie transportu w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE – Akt Unii, na mocy którego zasada swobodnego świadczenia usług ustanowiona w art. 56 TFUE uzyskała zastosowanie w sektorze transportu – Zakres (art. 56, art. 58 ust. 1 TFUE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1072/2009, motywy 2, 4, art. 1 ust. 1, 4, art. 2 pkt 6)*

(zob. pkt 39–42)

2. *Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dowód na istnienie uchybienia – Ciężar dowodu spoczywający na Komisji – Przedstawienie dowodów wskazujących na uchybienie – Domniemanie – Niedopuszczalność – Uregulowanie krajowe wprowadzające maksymalny 25-godzinny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku rozmieszczonych wzdłuż sieci autostradowej państwa członkowskiego – Przestrzeganie okresów odpoczynku przewidzianych w rozporządzeniu nr 561/2006 – Skarga mająca na celu wykazanie przeszkody w swobodnym świadczeniu usług przewozu drogowego objętych rozporządzeniem nr 1072/2009 – Skarga oparta na domniemaniach – Brak dowodu – Oddalenie skargi [art. 258 TFUE; rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 561/2006, art. 2 ust. 1 lit. a), art. 4, 6, 8; nr 1072/2009, art. 8, 9]*

(zob. pkt 43–57)

Streszczenie

Rozporządzenie nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych¹ zmierza do stworzenia wspólnej polityki transportowej prowadzącej do zniesienia wszelkich ograniczeń wobec podmiotów świadczących usługi transportowe na podstawie ich przynależności państwowej lub faktu, że mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługi mają być świadczone.

W dniu 1 lipca 2018 r. Królestwo Danii ustanowiło zasadę ograniczającą do 25 godzin maksymalny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku rozmieszczonych wzdłuż sieci autostrad (zwaną dalej „zasadą 25 godzin”)².

Po skierowaniu do Królestwa Danii żądania udzielenia informacji Komisja Europejska wszczęła, na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z uchybieniem obowiązkowi zapewnienia swobody świadczenia usług transportowych zagwarantowanej w rozporządzeniu nr 1072/2009. Podniosła ona zasadniczo, że chociaż zasada 25 godzin nie wprowadza bezpośrednio dyskryminacji, to jednak stanowi ona ograniczenie swobody świadczenia usług transportowych, ponieważ nie dotyczy w ten sam sposób duńskich przewoźników drogowych i przewoźników drogowych niemających siedziby w tym państwie. Królestwo Danii zaprzeczyło wszelkim naruszeniom w tym względzie i udzieliło dodatkowych informacji, o które zwróciła się Komisja. Uznawszy, że odpowiedź ta nie jest przekonująca, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, na którą państwo to odpowiedziało, podtrzymując swoje stanowisko dotyczące zgodności zasady 25 godzin z prawem Unii. Ponieważ argumenty przedstawione przez rząd duński nadal nie przekonały Komisji, wniosła ona do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu stwierdzenia, że ustanawiając zasadę 25 godzin, Królestwo Danii uchybiło ciężącym na nim zobowiązaniom dotyczącym swobody świadczenia usług transportowych, przewidzianym w art. 1, 8 i 9 rozporządzenia nr 1072/2009. Zdaniem Komisji zasada ta wpływa bowiem w większym stopniu na przewoźników niemających siedziby w tym państwie członkowskim, a wynikająca z niej przeszkoda w swobodnym świadczeniu usług nie jest uzasadniona żadnym z nadrzędnych względów interesu publicznego, na które powołuje się to państwo członkowskie.

W swoim wyroku Trybunał oddalił skargę Komisji. Przypomniał on, w świetle utrwalonego orzecznictwa, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ciężar dowodu w zakresie wykazania istnienia takiego uchybienia spoczywa na Komisji, przy czym instytucja ta nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie Komisja nie przedstawiła wymaganych prawem dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

Ocena Trybunału

Po oddaleniu podniesionego przez Królestwo Danii zarzutu niedopuszczalności Trybunał zbadał istotę sprawy i przypomniał przede wszystkim, że usługi, które kwalifikują się jako „usługi w dziedzinie transportu”, podlegają art. 58 ust. 1 TFUE, będącego postanowieniem szczególnym, co wyłącza je z zakresu stosowania art. 56 TFUE, dotyczącego swobody świadczenia usług

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72).

² Zasada ta została wdrożona przez organ administracji drogowej na podstawie § 92 ust. 1 færdselsloven (duńskiego kodeksu drogowego).

w ogólności³. Nie stoi to na przeszkodzie temu, by akt Unii przyjęty na podstawie postanowień traktatów dotyczących transportu⁴ mógł sprawić, że zasada swobodnego świadczenia usług ustanowiona w art. 56 TFUE znajdzie zastosowanie do sektora transportu w określonym w tym akcie zakresie.

W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, że rozporządzenie nr 1072/2009 ma zastosowanie do międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy w ramach przejazdów na terytorium Unii oraz do przewozów kabotażowych, czyli krajowych zarobkowych przewozów drogowych rzeczy wykonywanych tymczasowo przez przewoźnika niemającego siedziby w tym państwie⁵. W tym względzie w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 uściślono w szczególności, że przepisy krajowe, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, stosuje się do przewoźników niemających siedziby w danym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jakie obowiązują przewoźników mających siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, aby zapobiec wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub miejsce siedziby.

Następnie, co się tyczy argumentu Królestwa Danii dotyczącego faktu, że kompetencje do stanowienia przepisów regulujących czas postoju w publicznych strefach odpoczynku przysługują państwom członkowskim, Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem państwa członkowskie powinny wykonywać swe kompetencje z poszanowaniem prawa Unii, a zatem w niniejszym przypadku odpowiednich przepisów rozporządzenia nr 1072/2009. W tym kontekście powinny one ponadto uwzględnić przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku, które zgodnie z rozporządzeniem nr 561/2006⁶ muszą być przestrzegane przez kierowców wykonujących przewóz rzeczy pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony⁷ (zwanych dalej „samochodami ciężarowymi”). Przestrzeganie tych okresów odpoczynku może zależeć między innymi od dostępności stref odpoczynku przy autostradach. W tym względzie Trybunał stwierdził, że zasada taka jak zasada 25 godzin ze względu na swój charakter skutkuje tym, że owe strefy odpoczynku stają się niedostępne do celów spędzania tam różnych okresów odpoczynku przewidzianych w rozporządzeniu nr 561/2006⁸. Wynika z tego, że taka zasada może a priori mieć konkretny wpływ na korzystanie przez przewoźników niemających siedziby w Danii z praw dotyczących transportu, a w szczególności kabotażu, i dotknąć w większym stopniu tych ostatnich niż przewoźników, którzy mają siedzibę w Danii.

W tym względzie Trybunał przypomniał jednak, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do sprawdzenia przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu. W niniejszej sprawie Królestwo Danii przedstawiło – w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie

³ Wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 44); z dnia 8 grudnia 2020 r., *Polska/Parlament i Rada* (C-626/18, EU:C:2020:1000, pkt 145).

⁴ Mianowicie tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, który obejmuje art. 90–100 TFUE.

⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 1072/2009 w związku z art. 2 pkt 6 tego rozporządzenia.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98 jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1).

⁷ Przepisy te są wyraźnie wskazane w motywie 13 i w art. 9 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1072/2009.

⁸ Regularnych tygodniowych okresów odpoczynku (trwających co najmniej 45 godzin) i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku (trwających mniej niż 45 godzin i mogących ulec skróceniu na warunkach przewidzianych w art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006 do nie mniej niż 24 kolejnych godzin), z jednym wyjątkiem skróconych tygodniowych okresów odpoczynku trwających od 24 do 25 godzin.

skargi i w odpowiedzi na skargę – dane dotyczące liczby miejsc postojowych dostępnych dla samochodów ciężarowych, w szczególności miejsc oferowanych przez sektor prywatny, i przedstawiło na rozprawie wyjaśnienia dotyczące tych danych. Tymczasem w skardze Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że nie istnieją wystarczające alternatywne zasoby miejsc postojowych rozmieszczonych wzdłuż duńskiej sieci autostrad, a w replice wskazała tylko, że dane przedstawione w odpowiedzi na skargę przez Królestwo Danii nie zmieniają jej wniosków w tym przedmiocie.

Komisja nie przedstawiła natomiast żadnych obiektywnych danych świadczących o braku wystarczających alternatywnych zasobów miejsc postojowych, które umożliwiałyby przestrzeganie okresów odpoczynku przekraczających 25 godzin. Tymczasem bez takich danych nie można wykazać – nie opierając się przy tym na domniemaniach – że zasada 25 godzin rzeczywiście może stanowić przeszkodę w wykonywaniu działalności przewozu kabotażowego przez usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, która sprawia, że ich sytuacja jest mniej korzystna niż sytuacja usługodawców mających siedzibę w Danii. Tak więc samo istnienie problemów z dostępnością miejsc postojowych w publicznych strefach odpoczynku przy duńskiej sieci autostradowej i określenie przez dane państwo członkowskie wyzwań w zakresie zasobów miejsc postojowych, będące jednym z głównych powodów wprowadzenia zasady 25 godzin, nie pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że zasada ta narusza rozporządzenie nr 1072/2009. To samo dotyczy faktu, że zasoby miejsc postojowych oferowane przez sektor prywatny są mniejsze niż zasoby takich miejsc w publicznych strefach odpoczynku, ponieważ w ramach tego 25-godzinnego limitu postój tych pojazdów w takich strefach jest dozwolony.

Wreszcie, w niniejszej sprawie Komisja nie wykazała także w sposób obiektywny, że lokalizacja alternatywnych miejsc postojowych oferowanych przez sektor prywatny i ich rozmieszczenie na terytorium kraju czy też odpłatny charakter niektórych z tych miejsc mogą utrudniać działalność transportową ze szkodą dla usługodawców niemających siedziby w Danii, lecz ograniczyła się w tym względzie do oparcia się na domniemaniach.

W związku z tym Trybunał uznał, że Komisja nie przedstawiła w wymagany prawem sposób dowodu na poparcie swoich twierdzeń, zgodnie z którymi zasada 25 godzin stanowi przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług transportowych objętych rozporządzeniem nr 1072/2009. W konsekwencji oddalił on wniesioną przez Komisję skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.