



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ATHANASIOS RANTOS
prednesené 7. septembra 2023¹

Vec C-167/22

**Európska komisia
proti**

Dánskemu kráľovstvu

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Cestná doprava – Nariadenie (ES) č. 1072/2009 – Článok 8 – Kabotážna preprava – Všeobecná zásada – Článok 9 – Pravidlá uplatniteľné na kabotážnu prepravu – Nariadenie (ES) č. 561/2006 – Doba odpočinku – Vnútroštátna právna úprava zavádzajúca maximálnu dobu parkovania na verejných odpočívadlách pozdĺž diaľničnej siete – Obmedzenie na 25 hodín – Článok 56 ZFEÚ – Prekážka slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy“

Úvod

1. Európska komisia svojou žalobou o nesplnenie povinnosti navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Dánske kráľovstvo si tým, že stanovilo maximálnu dobu parkovania v trvaní 25 hodín pre nákladné vozidlá na odpočívadlách verejnej diaľničnej siete (ďalej len „pravidlo 25 hodín“), nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ustanovení práva Únie týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy uvedených v článkoch 1, 8 a 9 nariadenia (ES) č. 1072/2009². Toto pravidlo podľa Komisie vodičovi sťažuje dodržiavanie doby pravidelného týždenného odpočinku v trvaní najmenej 45 hodín alebo doby skráteného týždenného odpočinku od 24 do 45 po sebe idúcich hodín, ktoré sú stanovené v článku 8 nariadenia (ES) č. 561/2006³, a v dôsledku toho predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy, ktorá nie je odôvodnená žiadnym z naliehavých dôvodov verejného záujmu uvádzaných Dánskym kráľovstvom.

2. Otázkami, ktoré sa vynárajú v prejednávanej veci, sú teda tie, či pravidlo 25 hodín predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy, a v prípade kladnej odpovede, či toto pravidlo možno odôvodniť naliehavými dôvodmi verejného záujmu.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 72).

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 3820/85 (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 1).

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie č. 1072/2009

3. Článok 1 nariadenia č. 1072/2009, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, v odsekoch 1 a 4 stanovuje:

„1. Toto nariadenie sa uplatňuje na medzinárodnú prepravu tovaru po ceste vykonávanú v prenájme alebo za úhradu na území Spoločenstva.

...

4. Toto nariadenie sa uplatňuje na vnútroštátnu prepravu tovaru po ceste, ktorú dočasne vykonáva dopravca, ktorý nie je usadený v danom členskom štáte, ako sa ustanovuje v kapitole III.

...“

4. Článok 8 tohto nariadenia, nazvaný „Všeobecná zásada“, stanovuje:

„1. Každý dopravca vykonávajúci prepravu v prenájme alebo za úhradu, ktorý je držiteľom licencie Spoločenstva a ktorého vodič, ak je štátnym príslušníkom tretieho štátu, je držiteľom osvedčenia vodiča, je za podmienok ustanovených v tejto kapitole oprávnený vykonávať kabotážnu prepravu.

2. Dopravcovia uvedení v odseku 1 môžu po dodaní tovaru prepravovaného v rámci medzinárodnej prepravy z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu uskutočniť s tým istým vozidlom alebo v prípade jazdnej súpravy s motorovým vozidlom toho istého vozidla najviac tri následné kabotážne prepravy. Posledná vykládka počas kabotážnej prepravy pred opustením hostiteľského členského štátu sa musí uskutočniť do siedmich dní od poslednej vykládky v hostiteľskom členskom štáte počas dovozu v rámci medzinárodnej prepravy.

Dopravcovia môžu v lehote uvedenej v prvom pododseku uskutočniť niektoré alebo všetky kabotážne prepravy povolené podľa prvého pododseku v ktoromkoľvek členskom štáte za predpokladu, že sa obmedzia na jednu kabotáž v každom členskom štáte počas troch dní, ktoré nasledujú po vstupe prázdneho vozidla na územie predmetného členského štátu.

...“

5. Článok 9 uvedeného nariadenia, nazvaný „Pravidlá platné pre kabotážnu prepravu“, uvádza:

„1. Vykonávanie kabotážnej prepravy podlieha, ak nie je inak uvedené v právnych predpisoch Spoločenstva, zákonom, iným právnym predpisom a správnym opatreniam platným v hostiteľskom členskom štáte s ohľadom na:

...

d) čas jazdy a čas odpočinku;

...

2. Zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia uvedené v odseku 1 uplatňujú členské štáty na dopravcov, ktorí nie sú usadení v danom členskom štáte, za tých istých podmienok, aké sa ukladajú dopravcom usadeným v hostiteľskom členskom štáte, s cieľom zabrániť akejkoľvek diskriminácii z dôvodu štátnej príslušnosti alebo miesta usadenia.“

Nariadenie č. 561/2006

6. Článok 1 nariadenia č. 561/2006⁴ znie:

„Toto nariadenie stanovuje pravidlá o časoch jazdy, prestávkach a dobách odpočinku vodičov, pôsobiacich v cestnej nákladnej i osobnej doprave, s cieľom harmonizovať podmienky hospodárskej súťaže medzi druhmi vnútrozemskej dopravy, a to najmä vzhľadom na odvetvie cestnej dopravy, zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť na cestách. Cieľom tohto nariadenia je tiež podporovať lepšie monitorovanie a postup zabezpečenia dodržiavania predpisov členskými štátmi a vylepšené pracovné postupy v odvetví cestnej dopravy.“

7. Článok 4 tohto nariadenia stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia platia tieto vymedzenia pojmov:

...

- f) ‚odpočinok‘ je akýkoľvek neprerušovaný časový úsek, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom;
- g) ‚doba denného odpočinku‘ je akákoľvek denná doba, počas ktorej môže vodič voľne disponovať svojím časom, a zahŕňa ‚dobu pravidelného denného odpočinku‘ a ‚dobu skráteného denného odpočinku‘:
 - ‚doba pravidelného denného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 11 hodín. Prípadne sa táto doba pravidelného denného odpočinku môže čerpať v dvoch dobách, z ktorých prvá musí byť neprerušovaný časový úsek trvajúci najmenej 3 hodiny a druhá musí byť neprerušovaný časový úsek trvajúci najmenej 9 hodín,
 - ‚doba skráteného denného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 9 hodín, avšak menej ako 11 hodín;
- h) ‚doba týždenného odpočinku‘ je časový úsek jedného týždňa, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom, a zahŕňa ‚dobu pravidelného týždenného odpočinku‘ a ‚dobu skráteného týždenného odpočinku‘:
 - ‚doba pravidelného týždenného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 45 hodín,

⁴ V znení uplatniteľnom k dátumu uplynutia lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku, t. j. k 15. júlu 2020.

- ‚doba skráteného týždenného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca menej ako 45 hodín, ktorá sa môže, pokiaľ článok 8 ods. 6 neustanovuje inak, skrátiť na najmenej 24 po sebe idúcich hodín;

...“

8. Článok 8 uvedeného nariadenia znie:

„...“

6. V každých dvoch po sebe idúcich týždňoch vodič čerpá najmenej:

- dve doby pravidelného týždenného odpočinku alebo
- jednu dobu pravidelného týždenného odpočinku a jednu dobu skráteného týždenného odpočinku trvajúcu najmenej 24 hodín. Toto skrátenie sa však nahradí primeraným odpočinkom čerpaným vcelku pred ukončením tretieho týždňa nasledujúceho po predmetnom týždni.

Týždenná doba odpočinku sa začne najneskôr na konci šiestich 24-hodinových období od ukončenia predchádzajúcej doby týždenného odpočinku.

...

7. Každý odpočinok čerpaný ako náhrada doby skráteného týždenného odpočinku sa pripočíta k ďalšej dobe odpočinku trvajúcej aspoň deväť hodín.

8. Ak sa tak vodič rozhodne, môžu sa doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku mimo základne čerpať vo vozidle, pokiaľ je vybavené vhodnými zariadeniami na spanie pre každého vodiča a vozidlo nie je v pohybe.

9. Doba týždenného odpočinku, ktorá spadá do dvoch týždňov, sa môže započítať do ktoréhokoľvek týždňa, nie však do oboch.“

Dánske právo

9. Pravidlo 25 hodín nie je výslovne stanovené v dánskych právnych predpisoch alebo správnych opatreniach. Toto pravidlo, ktoré bolo zavedené v nadväznosti na politickú dohodu týkajúcu sa zákona o štátnom rozpočte na rok 2018,⁵ sa uplatňuje podľa § 92 ods. 1 færdselsloven (Zákoník o cestnej premávke)⁶ a vstúpilo do platnosti 1. júla 2018.⁷

⁵ Z tejto dohody vyplýva, že zavedenie časovo obmedzeného parkovania nákladných vozidiel na verejných odpočívadlách diaľničnej siete „zabráni najmä dlhodobému parkovaniu zahraničných nákladných vozidiel na dánskych odpočívadlách“.

⁶ Toto ustanovenie poskytuje dopravnému úradu právny základ pre zavedenie pravidiel premávky na verejnej komunikácii, ktoré majú vplyv na využívanie alebo vymedzenie tejto komunikácie, ako je napríklad obmedzenie doby parkovania.

⁷ Obmedzenie sa uplatňovalo od augusta 2018, pričom najskôr ho uplatňovala Vejdirektoratet (Dánska správa ciest) a neskôr od 1. januára 2019 Færdselsstyrelsen (Dánsky úrad cestnej dopravy).

Okolnosti predchádzajúce sporu a konanie pred podaním žaloby

10. Na základe informácií získaných od združení v odvetví cestnej dopravy Komisia začala proti Dánskemu kráľovstvu konanie o porušení, keďže usúdila, že pravidlo 25 hodín predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania dopravných služieb.

11. V rámci tohto konania Komisia zaslala dánskej vláde 2. mája 2018 žiadosť o informácie, 20. júla 2018 formálnu výzvu, 14. januára 2019 žiadosť o doplňujúce informácie a 15. mája 2020 odôvodnené stanovisko. Keďže zastávala názor, že tvrdenia predložené dánskou vládou v jednotlivých fázach neboli presvedčivé, podala žalobu o nesplnenie povinnosti.

Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

12. Návrhom zo 4. marca 2022 Komisia podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

13. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru dánska a poľská vláda, ako aj Komisia. Dánska vláda a Komisia tiež predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 25. mája 2023.

14. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Dánske kráľovstvo si tým, že obmedzilo maximálnu dobu parkovania na verejných odpočívadlách dánskej diaľničnej siete na 25 hodín, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z pravidiel týkajúcich sa slobodného poskytovania dopravných služieb, ako sú stanovené v článkoch 1, 8 a 9 nariadenia č. 1072/2009,
- uložil Dánskemu kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy konania.

15. Dánske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu,
- uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

Analýza

O prípustnosti

16. Dánska vláda namieta neprípustnosť žaloby, pretože na jednej strane nespĺňa požiadavky koherencie, jasnosti a presnosti vyžadované podľa článku 120 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora⁸ a na druhej strane neexistuje zhoda medzi žalobnými návrhmi a žalobnými dôvodmi uvedenými v žalobe.⁹

⁸ Veľmi široká pôsobnosť uvádzaných ustanovení práva Únie, konkrétne článkov 1, 8 a 9 nariadenia č. 1072/2009, neumožňuje tejto vláde presne pochopiť rozsah porušenia práva Únie, ktoré sa jej vytýka.

⁹ Komisia viackrát odkazuje na články 1, 4, 6 a 8 nariadenia č. 561/2006, ktoré sa v žalobných návrhoch nespomínajú.

17. Komisia namieta, že žalobné návrhy a žalobné dôvody a tvrdenia uvedené na ich podporu sú formulované jasne a presne.

18. Podľa môjho názoru zo žaloby jasne vyplýva, že podľa Komisie pravidlo 25 hodín porušuje všeobecné zásady v oblasti slobodného poskytovania služieb prepravy tovaru v Únii uvedené v článkoch 1, 8 a 9 nariadenia č. 1072/2009 z dôvodu, že toto pravidlo obmedzuje možnosť čerpať dobu odpočinku na dánskej cestnej sieti v súlade s nariadením č. 561/2006, a v dôsledku toho sťažuje poskytovanie služieb prepravy tovaru v tomto členskom štáte.

19. Konkrétne Komisia netvrdí, že toto pravidlo 25 hodín je v rozpore s právnou úpravou uplatniteľnou na doby odpočinku a najmä s nariadením č. 561/2006, ale skôr to, že takéto obmedzenie parkovania v praxi bráni možnosti vodičov a prepravných podnikov poskytovať svoje služby na dánskom území.¹⁰

20. Domnievam sa teda, že žaloba spĺňa podmienky stanovené v článku 120 rokovacieho poriadku, a preto navrhujem zamietnuť námietku neprípustnosti vznesenú Dánskym kráľovstvom.

O veci samej

21. Svojou žalobou o nesplnenie povinnosti Komisia podporovaná Poľskou republikou v podstate vytýka Dánskemu kráľovstvu, že pravidlo 25 hodín predstavuje prekážku slobodnému poskytovaniu služieb cestnej dopravy, ktorá nie je odôvodnená žiadnym z naliehavých dôvodov verejného záujmu, na ktoré sa odvoláva Dánske kráľovstvo.

22. Dánska vláda na úvod tvrdí, že podľa zásady subsidiarity právomoc stanoviť pravidlá vo veciach doby parkovania na odpočívadlách na vnútroštátnom území neprináleží Únii, ale členským štátom.

23. Ako však správne zdôrazňuje Komisia, toto tvrdenie nepovažujem za relevantné, keďže Komisia nespochybňuje zlučiteľnosť pravidiel parkovania, akým je pravidlo 25 hodín, so Zmluvou o FEÚ, ale skôr skutočnosť, že zavedením tohto pravidla 25 hodín, ktoré je samo osebe legitímne, Dánske kráľovstvo stanovilo prekážku slobodného poskytovania dopravných služieb.¹¹

24. Dánska vláda tiež na úvod tvrdí, že služby upravené článkom 58 ZFEÚ sú vylúčené z pôsobnosti článku 56 ZFEÚ.

25. Je pritom pravda, že podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ sa slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy neriadi ustanovením článku 56 ZFEÚ, ktoré sa týka všeobecne slobodného poskytovania služieb, ale skôr ustanoveniami hlavy Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa dopravy, ktorú tvoria články 90 až 100 ZFEÚ.¹²

¹⁰ Okrem toho sa mi zdá, že dánska vláda správne pochopila tieto tvrdenia a mohla formulovať svoje odpovede v súvislosti s ich dôvodnosťou pri plnej znalosti veci. Navyše tvrdenia uvedené v duplike na podporu námietky neprípustnosti sa týkajú hlavne dôvodnosti žaloby. Dánska vláda totiž v podstate tvrdí, že právna úprava dopravy nepatrí do výlučnej právomoci Únie, ale do delenej právomoci Únie a členských štátov, že právna úprava prijatá Úniou v tejto súvislosti neobsahuje žiadny zákaz obmedzení parkovania a že zákaz obmedzení stanovený v článku 56 ZFEÚ sa nevzťahuje na služby v oblasti dopravy.

¹¹ V prípade, ak neexistujú spoločné pravidlá alebo iné opatrenia, totiž na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ prináleží členským štátom, aby so zreteľom na všeobecné pravidlá Zmluvy o FEÚ upravili podmienky poskytovania takých služieb, o aké ide vo veci samej (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, body 46 a 47).

¹² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Poľsko/Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, body 144 a 145, ako aj citovaná judikatúra).

26. Služby, o ktoré ide v prejednávanej veci, podliehajú nariadeniu č. 1072/2009 prijatému na základe článku 71 ES (teraz po zmene článok 91 ZFEÚ). Toto nariadenie sa v súlade s jeho článkom 1 ods. 1 a 4 uplatňuje na medzinárodnú prepravu tovaru po ceste vykonávanú v prenájme alebo za úhradu po trasách na území Únie, vrátane kabotážnej prepravy, t. j. vnútroštátnej prepravy v prenájme alebo za úhradu, ktorá sa vykonáva dočasne v hostiteľskom členskom štáte,¹³ a jeho cieľom je odstrániť obmedzenia slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy.¹⁴

27. Preto sa domnievam, že hoci boli ustanovenia nariadenia č. 1072/2009 prijaté v rámci spoločnej dopravnej politiky, týkajú sa osobitnej oblasti poskytovania služieb v oblasti dopravy a podľa judikatúry sa majú vykladať s ohľadom na všeobecnú zásadu slobodného poskytovania služieb uvedenú v článku 56 ZFEÚ.¹⁵

28. Podľa ustálenej judikatúry toto ustanovenie vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale aj odstránenie všetkých obmedzení, aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabráňovať činnosti poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, sťažovať ju alebo ju robiť menej atraktívnou.¹⁶

O existencii obmedzenia slobodného poskytovania služieb

29. Komisia vo svojej žalobe o nesplnenie povinnosti tvrdí, že Dánske kráľovstvo si zavedením pravidla 25 hodín nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 1, 8 a 9 nariadenia č. 1072/2009 vykladaných s ohľadom na všeobecnú zásadu slobodného poskytovania služieb uvedenú v článku 56 ZFEÚ.

30. Hoci nariadenie č. 1072/2009 neobsahuje výslovné ustanovenie, ktoré by členským štátom ukladalo povinnosť zabezpečiť parkoviská pre vodičov nákladných vozidiel, Komisia zastáva názor, že existencia týchto zón na celom území Únie, či už bezplatných alebo platených, verejných alebo súkromných, je nevyhnutná pre slobodné poskytovanie služieb cestnej dopravy zaručené vyššie uvedenými ustanoveniami a že zavedenie pravidla 25 hodín ovplyvňuje schopnosť vodičov splniť si povinnosti pravidelného týždenného odpočinku v trvaní 45 hodín a skráteného týždenného odpočinku v trvaní viac ako 25 hodín,¹⁷ ako aj povinnosť týkajúcu sa celkového času jazdy, ktoré sú stanovené v článkoch 4, 6 a 8 nariadenia č. 561/2006.

¹³ Pozri článok 8 ods. 2 uvedeného nariadenia.

¹⁴ Odôvodnenie 4 nariadenia č. 1072/2009 okrem iného spresňuje, že „vytvorenie spoločnej dopravnej politiky predpokladá odstránenie všetkých obmedzení voči osobe, ktorá poskytuje dopravné služby, na základe jej štátnej príslušnosti alebo skutočnosti, že nie je usadená v členskom štáte, v ktorom sa tieto služby majú poskytovať“.

¹⁵ Pozri analogicky rozsudok z 26. júna 2001, Komisia/Portugalsko (C-70/99, EU:C:2001:355, body 20 až 22).

¹⁶ Pozri rozsudok z 23. novembra 1999, Arblade a i. (C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, bod 33 a citovaná judikatúra).

¹⁷ Pripomínam, že v zmysle článku 4 písm. h) nariadenia č. 561/2006 sa „doba týždenného odpočinku“ (t. j. časový úsek jedného týždňa, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom) skladá jednak z „doby pravidelného týždenného odpočinku“ trvajúcej najmenej 45 hodín a jednak z „doby skráteného týždenného odpočinku“ trvajúcej menej ako 45 hodín, ktorá sa môže podľa podmienok uvedených v tomto nariadení skrátiť na najmenej 24 po sebe idúcich hodín.

31. Toto pravidlo ovplyvní najmä dopravcov, ktorí nie sú usadení v Dánsku a potrebujú parkoviská a odpočívadlá na dánskom území, zatiaľ čo dopravcovia s prevádzkovými centrami v Dánsku môžu ľahšie prijať svojich vodičov, aby doviezli svoje nákladné vozidlá do týchto centier.¹⁸

32. Dánska vláda v podstate namietla, že pravidlo 25 hodín nie je diskriminačné a nepredstavuje prekážku medzinárodnej prepravy tovaru.

33. Nariadenia č. 1072/2009 a č. 561/2006 podľa nej neobsahujú nijaké ustanovenie týkajúce sa pravidiel parkovania, ktoré zostávajú v právomoci členských štátov. Okrem toho je vzhľadom na počet verejných a súkromných parkovacích miest dostupných v Dánsku dodržaná potreba parkovísk nevyhnutná na splnenie povinností uložených týmito dvoma nariadeniami.

34. Diaľničné odpočívadlá, ktorých sa týka prejednávaná vec, nie sú navrhnuté tak, aby umožňovali čerpať dlhé doby odpočinku a prepravné podniky sú v každom prípade povinné plánovať prepravu podľa článku 10 ods. 2 nariadenia č. 561/2006 a znášať náklady na ubytovanie v súlade s článkom 8 ods. 8 tohto nariadenia. Navyše pravidlo 25 hodín zvyšuje kapacitu krátkodobého parkovania tým, že umožňuje vodičom čerpať kratšie doby odpočinku, a podnecuje trh k vytváraniu zabezpečených parkovísk, ktoré sú viac prispôbené požiadavkám na dlhodobé parkovanie.

35. Na úvod treba pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou v rámci konania o nesplnení povinnosti prináleží Komisii, aby preukázala existenciu údajného nesplnenia povinnosti a predložila Súdnemu dvoru podklady potrebné na to, aby preveril existenciu uvedeného nesplnenia povinnosti, pričom Komisia sa nemôže opierať o akúkoľvek domnienku.¹⁹

36. V prejednáwanej veci je po diskusii medzi účastníkmi konania zrejmé, že v čase prijatia odôvodneného stanoviska existovalo v Dánsku 1400 parkovacích miest na verejných odpočívadlách a prinajmenšom 855 parkovacích miest bez časového obmedzenia poskytovaných súkromným sektorom.²⁰

37. Je pritom pravda, že z čisto praktického hľadiska pravidlo 25 hodín tým, že obmedzuje dobu parkovania na verejných odpočívadlách, sťažuje dopravcom čerpanie doby odpočinku na miestach, ktorých sa týka toto pravidlo, pretože bráni vodičom čerpať na týchto miestach doby pravidelného týždenného odpočinku, ako aj doby skráteného odpočinku presahujúce 25 hodín. Okrem toho, hoci dopravcovia nemôžu tráviť doby pravidelného odpočinku vo svojom vozidle,²¹

¹⁸ Podľa Komisie pravidlo 25 hodín umožňuje vodičovi nákladného vozidla jazdiacemu na dánskom území čerpať len najkratšiu možnú dobu skráteného týždenného odpočinku stanovenú v článku 8 nariadenia č. 561/2006 a bráni mu čerpať doby pravidelného týždenného odpočinku stanovené v tomto ustanovení. Navyše toto pravidlo tiež môže viesť vodiča k porušeniu maximálneho povoleného času jazdy počas obdobia jedného alebo dvoch týždňov stanoveného v článku 6 tohto nariadenia, ovplyvňuje zdravie vodičov, pretože sú nútení prerušiť ich denný rytmus, a spôsobuje problémy vodičom, ktorí musia z Dánska pokračovať do susedného Nemecka, vzhľadom na zákaz jazdy v tejto krajine cez víkend.

¹⁹ Pozri najmä rozsudok z 12. apríla 2018, Komisia/Dánsko (C-541/16, EU:C:2018:251, bod 25 a citovaná judikatúra).

²⁰ Ide o opravené údaje poskytnuté na pojednávaní dánskou vládou, ktorá nevyklúčila existenciu ďalších súkromných odpočívadiel, o ktorých však nemá vedomosť.

²¹ Pozri článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006, zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1054 z 15. júla 2020, ktorým sa mení [nariadenie č. 561/2006], pokiaľ ide o minimálne požiadavky na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a doby denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov (Ú. v. EÚ L 249, 2020, s. 1). Pokiaľ ide o pôvodné znenie článku 8 tohto nariadenia, v rozsudku z 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, bod 45), Súdny dvor už v podstate spresnil, že toto ustanovenie sa má vykladať v tom zmysle, že doby pravidelného týždenného odpočinku nemôže vodič čerpať vo vozidle.

zdá sa, že uvedené pravidlo bráni tomu, aby títo dopravcovia mohli využívať dotknuté odpočívadlá na zaparkovanie svojich nákladných vozidiel a čerpať tieto doby odpočinku na inom mieste.²²

38. Napriek tomu nie som presvedčený, že obmedzenia parkovania na verejných odpočívadlách nad limit 25 hodín, ktorý stanovuje napadnutá vnútroštátna právna úprava, predstavujú skutočnú prekážku slobodného poskytovania služieb podľa práva Únie.

39. V prvom rade chcem poznamenať, že hoci existencia parkovacích miest a najmä verejných parkovacích miest na dánskej cestnej sieti nepochybne uľahčuje dodržiavanie povinností týkajúcich sa dôb odpočinku stanovených nariadením č. 561/2006, právne predpisy Únie, na ktoré sa odvoláva Komisia, nestanovujú nijakú povinnosť poskytnúť parkovacie miesta.

40. Je pravda, že podľa článku 39 ods. 2 písm. c) nariadenia (EÚ) č. 1315/2013²³ sú členské štáty v prípade cestnej dopravnej infraštruktúry povinné predovšetkým vybudovať odpočívadlá „na diaľniciach približne každých 100 km v súlade s potrebami spoločnosti, trhu a životného prostredia s cieľom poskytnúť okrem iného primeranú kapacitu parkovacích miest pre komerčných používateľov ciest s primeranou úrovňou bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany“. Toto ustanovenie však nezavádza nijaké pravidlo, pokiaľ ide o podmienky využívania týchto odpočívadiel, a nie je ani relevantné v prejednávanej veci, keďže Komisia ho vo svojich výhradách nespomína. Okrem toho nariadenie č. 561/2006, na ktoré sa odvoláva Komisia, v článku 8a pri spresnení rozsahu tohto ustanovenia len uvádza, že členské štáty v súlade s uvedeným ustanovením „podporujú“ vytváranie parkovacích plôch pre komerčných používateľov ciest.²⁴

41. Komisia, ktorá poznamenáva, že prítomnosť parkovacích plôch s možnosťou parkovania po dobu 45 hodín je „predpokladom“ fungovania vnútorného trhu služieb cestnej dopravy, zároveň spresňuje, že netvrdí, že dánska vláda *nezabezpečila dostatočný počet odpočívadiel* s možnosťou dlhodobého parkovania, ale skôr že *obmedzila existujúce možnosti parkovania* do takej miery, že to predstavuje prekážku poskytovania dopravných služieb v Dánsku dopravcami nerezidentmi.²⁵

42. Kladiem si otázku, na akom základe by bol členský štát vzhľadom na neexistenciu povinnosti *zabezpečiť* určitý počet odpočívadiel povinný *zachovať* tieto plochy po ich vytvorení, alebo, v rozsahu relevantnom pre prejednanú vec, by takýto štát nemohol *upraviť* využívanie uvedených odpočívadiel. Podľa môjho názoru tvrdenie Komisie vedie k tomu, že členský štát, ktorý disponuje dostatočným počtom parkovacích miest, by mohol vytvárať prekážku slobodného poskytovania dopravy jednoducho tým, že zníži počet týchto miest, zatiaľ čo členský štát, ktorý nemá k dispozícii dostatočný počet takýchto miest, by takúto prekážku nevytvoril, pokiaľ by ich počet neznižoval. Inými slovami, prístup Komisie by znamenal, že sa bude predpokladať porušenie základných slobôd založené len na zmene okolností, a to aj v prípade, že by členské štáty nemali povinnosť prijať opatrenia alebo zdržať sa takéhoto konania.

²² Všimol som si určité názorové rozdiely medzi účastníkmi konania, pokiaľ ide o uskutočniteľnosť takéhoto riešenia v praxi. V každom prípade Komisia nepredložila žiadny konkrétny dôkaz v tomto zmysle.

²³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 11. decembra 2013 o usmerneniach Únie pre rozvoj transeurópskej dopravnej siete a o zrušení rozhodnutia č. 661/2010/EÚ (Ú. v. EÚ L 348, 2013, s. 1).

²⁴ Tento článok, zavedený nariadením 2020/1054, sa síce v prejednávanej veci neuplatňuje, avšak poskytuje užitočný zdroj pre výklad. Okrem toho, ako spresňujú odôvodnenia 3 a 4 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2022/1012 zo 7. apríla 2022, ktorým sa dopĺňa [nariadenie č. 561/2006], pokiaľ ide o stanovenie noriem upresňujúcich úroveň služieb a bezpečnosti bezpečných a chránených parkovacích plôch a postupov ich certifikácie (Ú. v. EÚ L 170, 2022, s. 27), hoci Komisia uznáva významný nedostatok bezpečných a chránených parkovísk v Únii, obmedzuje sa na konštatovanie, že na úrovni Únie by sa mal „podporovať“ rozvoj takýchto zariadení.

²⁵ Pozri žalobu, bod 41.

43. Ďalej sa mi zdá, že Komisia sa obmedzila na zmienku o (nepriamom) vplyve pravidla 25 hodín na poskytovanie dopravných služieb do Dánska bez toho, aby preukázala, že táto údajná prekážka skutočne znižuje schopnosť prepravných podnikov so sídlom v iných členských štátoch účinne konkurovať podnikom usadeným v Dánsku. Okrem toho by som tiež rád vedel dôvod, pre ktorý by existencia súkromných parkovacích miest za veľmi nízku cenu, ktorá bola potvrdená na základe skutočností predložených na pojednávaní, nestačila na odstránenie problémov uvádzaných Komisiou.

44. V tejto súvislosti chcem poukázať na to, že pravidlo 25 hodín nie je priamo diskriminačné. Jeho cieľom alebo účinkom nie je ani úprava poskytovania dopravných služieb medzi členskými štátmi.

45. Vplyv tohto pravidla na poskytovanie dopravných služieb medzi členskými štátmi, na ktorý poukazuje Komisia, sa teda zakladá na domnienke, ktorá podľa môjho názoru nie je v súlade so zásadami týkajúcimi sa dôkazného bremena uvedenými v bode 35 vyššie. Za týchto okolností napríklad nemožno vylúčiť, že vplyv uvedeného pravidla na parkovanie a organizáciu dôb odpočinku vodičov a v dôsledku toho aj na poskytovanie služieb cezhraničnej cestnej dopravy v Dánsku by bol príliš zanedbateľný a náhodný na to, aby sa takéto vnútroštátne opatrenie mohlo považovať za opatrenie, ktoré môže brániť poskytovaniu dopravných služieb medzi členskými štátmi.

46. Napokon, ako zdôrazňuje dánska vláda, v súlade s článkom 10 ods. 2 nariadenia č. 561/2006 prepravný podnik zorganizuje prácu vodičov tak, aby mohli dodržať najmä kapitolu II tohto nariadenia (týkajúcu sa okrem iného prestávok a dôb odpočinku), a v súlade s článkom 8 ods. 8 druhým pododsekom uvedeného nariadenia všetky náklady na ubytovanie mimo vozidla hradí zamestnávateľ.²⁶

47. Vzhľadom na neexistenciu právnej úpravy Únie (hoci zvažovanej a žiaducej²⁷), ktorá by ukladala členským štátom povinnosť vytvoriť parkovacie miesta a stanoviť podmienky ich využívania, si preto kladiem otázku, či potreba nájsť alebo rozvíjať logistické základne (v prejednávanej veci miesta na parkovanie) na podporu činností prepravy a kabotáže nie je iba súčasťou obchodných nákladov a rizík prepravných podnikov, a teda by nemala zaťažovať členský štát. Podľa môjho názoru členské štáty nemajú povinnosť *podporovať*, ale len uľahčovať poskytovanie cezhraničných dopravných služieb na svojom území bez ohľadu na to, či vytvorili alebo nevytvorili parkoviská, a na ich predpisy. Okrem toho sa zdá, že žiadne ustanovenie práva Únie nebráni tomu, aby členské štáty mohli vykonať prestavbu týchto plôch s cieľom využiť ich na sledovanie iných verejných záujmov.

48. Vzhľadom na vyššie uvedené mám pochybnosti o tom, či Komisia v súvislosti s výhradami uvedenými v bodoch 29 až 31 vyššie predložila dôkaz, ktorý sa od nej vyžaduje.

49. V dôsledku toho navrhujem žalobu zamietnuť.

²⁶ Navyše, pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, podľa ktorého údajné bránenie dopravným službám v Dánsku zhoršujú dopravné predpisy v Nemecku zakazujúce nákladným vozidlám jazdiť cez víkend, chcem poznamenať, že konštatovanie nesplnenia povinnosti členským štátom nemôže závisieť od subsidiárnej právnej alebo faktickej situácie existujúcej v inom členskom štáte. Opačný prístup by viedol k absurdnému dôsledku, že konanie prvého členského štátu by porušovalo alebo neporušovalo právo Únie v závislosti od situácie existujúcej v druhom členskom štáte.

²⁷ Pozri bod 42 vyššie.

50. Ak však Súdny dvor dospeje k záveru, že pravidlo 25 hodín predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy, bude potrebné overiť, či je toto pravidlo odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného záujmu uvádzanými dánskou vládou, čo je otázka, ktorú subsidiárne preskúmam v nasledujúcich bodoch.

Subsidiárne o existencii odôvodnenia naliehavými dôvodmi verejného záujmu

51. Dánska vláda v podstate tvrdí, že pravidlo 25 hodín je v každom prípade vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné a primerané.

52. Komisia namietla, že hoci štyri ciele uvádzané dánskou vládou na odôvodnenie tohto pravidla 25 hodín možno považovať za legitímne a vo všeobecnom záujme, uvedené pravidlo nie je vhodné na dosiahnutie týchto cieľov.

53. Ak sa pritom vychádza zo zámeru dánskeho zákonodarcu, ako je vysvetlený v dohode týkajúcej sa zákona o štátnom rozpočte na rok 2018,²⁸ zdá sa, že zavedenie pravidla 25 hodín má zjavne diskriminačný cieľ. Medzi účastníkmi konania je totiž nesporné, že deklarovaným cieľom tohto pravidla bolo zabrániť „najmä dlhodobému parkovaniu zahraničných nákladných vozidiel na dánskych odpočívadlách“.

54. V priebehu konania pred podaním žaloby však dánska vláda uviedla ďalšie ciele, ktoré, ako uznáva Komisia, by sa mohli považovať za legitímne a vo všeobecnom záujme,²⁹ a to po prvé zabezpečiť väčšiu kapacitu verejných odpočívadiel, aby vodiči mohli čerpať svoje prestávky a doby skráteného odpočinku, po druhé ukončiť nezákonné parkovanie na diaľničných odpočívadlách, ktoré ohrozuje premávku, po tretie zabezpečiť riadne fungovanie odpočívadiel a po štvrté zaručiť vodičom priaznivé pracovné prostredie a pracovné podmienky.

55. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v zabezpečení väčšej kapacity, aby vodiči mohli čerpať svoje prestávky a doby skráteného odpočinku, Komisia na základe údajov poskytnutých dánskou vládou a bez toho, aby to táto vláda spochybnila, konštatovala neexistenciu priamej súvislosti medzi dlhodobým parkovaním nákladných vozidiel na diaľničných odpočívadlách v Dánsku a uvedeným kapacitným problémom.³⁰

56. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v ukončení nezákonného parkovania na diaľničných odpočívadlách, ktoré ohrozuje premávku, ako poznamenáva Komisia, parkovanie mimo vyhradených zón už je nezákonné bez toho, aby bolo potrebné pridať ďalší zákaz, ktorý navyše ovplyvňuje správanie, ktoré priamo nespadá do kategórie nezákonného parkovania.³¹

57. Pokiaľ ide o cieľ zabezpečiť riadne fungovanie odpočívadiel, zdá sa mi, že zákaz dlhodobého parkovania nie je priamo spojený s fungovaním týchto areálov, a preto by tento cieľ bolo možné dosiahnuť priamejšími prostriedkami, ako je napríklad regulácia činností v uvedených areáloch.

²⁸ Pozri bod 9 vyššie.

²⁹ Navyše Súdny dvor už v podstate zdôraznil, že pri posudzovaní proporcionality reštriktívnej vnútroštátnej právnej úpravy je namieste vychádzať nielen z cieľa tejto právnej úpravy, existujúceho v okamihu jej prijatia, ale aj z účinkov uvedenej právnej úpravy, posúdených následne po jej prijatí (pozri rozsudok z 30. júna 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, bod 37). Okrem toho sa domnievam, že základom konania o nesplnení povinnosti v nijakom prípade nemôže byť „konanie o úmysloch“.

³⁰ Zdá sa totiž, že zistené kapacitné problémy sú spôsobené najmä nedostatkom kapacity vo všeobecnosti a nie skutočnosťou, že nákladné vozidlá parkujú na týchto odpočívadlách dlhšie ako 25 hodín.

³¹ Aj keby, ako tvrdí dánska vláda v duplike, pravidlo 25 hodín *de facto* znížilo kapacitné problémy, a teda aj porušenia, toto pravidlo samo osebe nie je podľa mňa primerané sledovanému cieľu.

58. Pokiaľ ide o cieľ zaručiť vodičom priaznivé pracovné prostredie a pracovné podmienky, nevidím priamu súvislosť medzi pravidlom 25 hodín a týmto cieľom, ktorý treba sledovať nezávisle od dĺžky trvania parkovania.³²

59. Okrem toho, pokiaľ ide o dôvody, pre ktoré je pravidlo 25 hodín jediným opatrením umožňujúcim dosiahnuť sledované ciele v tom zmysle, že žiadne z opatrení menej zasahujúcich do slobodného poskytovania služieb by nebolo dostatočne účinné na dosiahnutie týchto cieľov, chcem pripomenúť, že hoci z ustálenej judikatúry vyplýva, že dôkazné bremeno, ktoré nesie členský štát, nemôže viesť k tomu, aby sa od neho žiadalo pozitívne preukázať, že žiadne iné mysliteľné opatrenie neumožňuje dosiahnuť uvedený cieľ za tých istých podmienok, nič to nemení na tom, že tento členský štát musí vecným a detailným spôsobom spochybniť skutočnosti uvádzané Komisiou a dôsledky, ktoré z nich vyplývajú.³³

60. Podľa môjho názoru pritom dánska vláda takéto dôkazy nepredložila.

61. Na záver sa domnievam, že ak by Súdny dvor dospel k záveru, že pravidlo 25 hodín predstavuje prekážku slobodnému poskytovaniu služieb cestnej dopravy, čo je záver, s ktorým sa nestotožňujem, ako som uviedol v bodoch 29 až 48 vyššie, toto pravidlo by mohlo byť len ťažko odôvodnené na základe dôvodov uvádzaných dánskou vládou.

O trovách

62. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Dánske kráľovstvo navrhlo, aby bola Komisii uložená povinnosť nahradiť trovy konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, navrhujem uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Návrh

63. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu a
- uložil Európskej komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

³² Napríklad prostredníctvom pravidiel, ako sú tie, ktoré sa týkajú zákazu čerpania týždenného odpočinku vo vozidle, čo je vhodnejšie pre daný cieľ.

³³ Pozri rozsudok z 27. februára 2020, Komisia/Belgicko (Účtovníci) (C-384/18, EU:C:2020:124, bod 55 a citovaná judikatúra).