



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 7. septembra 2023¹

Zadeva C-167/22

**Evropska komisija
proti**

Kraljevini Danski

„Neizpolnitev obveznosti države – Cestni prevoz – Uredba (ES) št. 1072/2009 – Člen 8 – Kabotaža – Splošno načelo – Člen 9 – Pravila, ki se uporabljajo za kabotažo – Uredba (ES) št. 561/2006 – Čas počitka – Nacionalna ureditev, ki določa najdaljše dovoljeno trajanje parkiranja na javnih počivališčih ob avtocestnem omrežju – Omejitev na 25 ur – Člen 56 PDEU – Oviranje svobode opravljanja storitev cestnega prevoza“

Uvod

1. Evropska komisija s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Danska ni izpolnila svojih obveznosti iz določb prava Unije o svobodi opravljanja storitev cestnega prevoza, določenih v členih 1, 8 in 9 Uredbe (ES) št. 1072/2009², s tem, da je najdaljše dovoljeno trajanje parkiranja tovornjakov na počivališčih ob avtocestnem omrežju na Danskem omejila na 25 ur (v nadaljevanju: pravilo 25 ur). To pravilo naj bi vozniku oteževalo upoštevanje rednega tedenskega časa počitka, ki traja vsaj 45 ur, ali skrajšanega tedenskega časa počitka, ki traja od 24 do 45 zaporednih ur, kot sta določena v členu 8 Uredbe (ES) št. 561/2006³, kar naj bi posledično oviralo svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza in naj ne bi bilo utemeljeno z nobenim od nujnih razlogov v javnem interesu, ki jih navaja Kraljevina Danska.

2. Vprašanja, ki jih odpira ta zadeva, so torej, ali pravilo 25 ur pomeni oviro za svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza, in če jo, ali je to pravilo mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v javnem interesu.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (prenovitev) (UL 2009, L 300, str. 72).

³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL 2006, L 102, str. 1).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1072/2009

3. Člen 1 Uredbe št. 1072/2009, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Ta uredba se uporablja v mednarodnem cestnem prevozu blaga za najem ali plačilo za vožnje, ki se opravljajo na ozemlju Skupnosti.

[...]

4. Ta uredba se uporablja za notranji cestni prevoz blaga, ki ga občasno opravlja cestni prevoznik nerezident, kot je določeno v poglavju III.

[...]“

4. Člen 8 te uredbe, naslovljen „Splošno načelo“, določa:

„1. Vsak cestni prevoznik, ki opravlja prevoz blaga za najem ali plačilo in je imetnik licence Skupnosti ter katerega voznik – državljan tretje države – ima potrdilo za voznike, je pod pogoji iz tega poglavja upravičen do opravljanja kabotaže.

2. Ko je blago, ki se prevaža v okviru dohodnega mednarodnega prevoza, dostavljeno, se cestnim prevoznikom iz odstavka 1 dovoli opravljanje do treh kabotaž z istim vozilom, ali – v primeru spojenih vozil – z motornim vozilom tega istega vozila po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico. Zadnje razkladanje v okviru kabotaže pred zapustitvijo države članice gostiteljice se izvrši v 7 dneh od zadnjega razkladanja v državi članici gostiteljici v okviru dohodnega mednarodnega prevoza.

Cestni prevozniki v roku iz prvega pododstavka opravijo del kabotaž ali vso kabotažo, dovoljeno v skladu z navedenim pododstavkom, v kateri koli državi članici, če se omejijo na eno kabotažo v eni državi članici v 3 dneh po tem, ko nenatovorjeni vstopijo na ozemlje navedene države članice.

[...]“

5. Člen 9 navedene uredbe, naslovljen „Pravila, ki se uporabljajo za kabotažo“, določa:

„1. Če v zakonodaji Skupnosti ni drugače določeno, za opravljanje kabotaže veljajo zakoni in drugi predpisi, ki veljajo v državi članici gostiteljici glede naslednjega:

[...]

(d) časa vožnje in obdobja počitka;

[...]

2. Zakoni in drugi predpisi iz odstavka 1 se uporabljajo za cestne prevoznike nerezidente pod pogoji, ki veljajo za prevoznike s sedežem v državi članici gostiteljici, da bi preprečili vsako diskriminacijo na podlagi državljanstva ali kraja sedeža.“

Uredba št. 561/2006

6. Člen 1 Uredbe št. 561/2006⁴ določa:

„Ta uredba določa pravila o času vožnje, odmorih in času počitka za voznike, ki opravljajo prevoz blaga in potnikov po cesti, za uskladitev pogojev konkurence med vrstami prevoza v notranjem prometu, zlasti glede na cestni sektor, ter za izboljšanje pogojev dela in varnosti v cestnem prometu. Cilj določb te uredbe je tudi pospeševati boljše spremljanje in prakso izvrševanja držav članic ter boljšo delovno prakso v sektorju cestnega prevoza.“

7. Člen 4 te uredbe določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(f) ‚počitek‘ pomeni vsako neprekinjeno obdobje, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom;

(g) ‚dnevni čas počitka‘ pomeni dnevno obdobje, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom, in zajema ‚redni dnevni čas počitka‘ in ‚skrajšani dnevni čas počitka‘;

– ‚redni dnevni čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 11 ur. Druga možnost je, da se ta redni dnevni čas počitka izkoristi v dveh obdobjih, od katerih mora biti prvo neprekinjeno obdobje, ki traja vsaj 3 ure, drugo pa neprekinjeno obdobje, ki traja vsaj 9 ur,

– ‚skrajšani dnevni čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 9 ur, vendar manj kot 11 ur;

(h) ‚tedenski čas počitka‘ pomeni vsak tedenski čas, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom, in zajema ‚redni tedenski čas počitka‘ in ‚skrajšani tedenski čas počitka‘;

– ‚redni tedenski čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 45 ur,

– ‚skrajšani tedenski čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja manj kot 45 ur in ki se lahko ob upoštevanju pogojev, določenih v členu 8(6), skrajša na najmanj 24 zaporednih ur;

[...]“

8. Člen 8 navedene uredbe določa:

„[...]

⁴ V različici, ki se je uporabljala na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 15. julija 2020.

6. V katerih koli dveh zaporednih tednih ima voznik vsaj:

- dva redna tedenska časa počitka ali
- en redni tedenski čas počitka in en skrajšani tedenski čas počitka, ki traja vsaj 24 ur. Vendar pa se skrajšanje nadomesti z enako dolgim obdobjem počitka v enem kosu pred koncem tretjega tedna po zadevnem tednu.

Tedenski čas počitka se začne najpozneje na koncu šestih 24-urnih obdobji od konca predhodnega tedenskega časa počitka.

[...]

7. Vsak počitek, ki je nadomestilo za skrajšani tedenski čas počitka, se prišteje k drugemu času počitka, ki traja vsaj devet ur.

8. Če se voznik tako odloči, lahko dnevni čas počitka in skrajšani tedenski čas počitka zunaj kraja, kjer je vozilo bazirano, preživi v vozilu, če ima ustrezno ležišče za vsakega voznika in če vozilo miruje.

9. Tedenski čas počitka, ki se začne v enem tednu in se nadaljuje v naslednjem tednu, se lahko prišteje h kateremu koli od teh dveh tednov, vendar ne k obema.“

Dansko pravo

9. Pravilo 25 ur v danski zakonodaji ali upravnih določbah ni izrecno določeno. To pravilo, ki je bilo uvedeno po političnem dogovoru o zakonu o proračunu za leto 2018⁵, se uporablja v skladu s členom 92(1) færdselsloven (cestnoprometni zakonik)⁶ in je začelo veljati 1. julija 2018⁷.

Dejansko stanje in predhodni postopek

10. Na podlagi informacij, ki so jih prejela združenja v sektorju cestnega prevoza, je Komisija – ker je štela, da pravilo 25 ur pomeni omejitev svobode opravljanja prevoznih storitev – proti Kraljevini Danski začela postopek za ugotavljanje kršitev.

11. Komisija je v okviru tega postopka danski vladi 2. maja 2018 poslala zahtevo za informacije, 20. julija 2018 uradni opomin, 14. januarja 2019 zahtevo za dodatne informacije in 15. maja 2020 obrazloženo mnenje. Ker je menila, da trditve, ki jih je v vsaki fazi navedla danska vlada, niso bile prepričljive, je vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

⁵ Iz tega dogovora izhaja, da bo uvedba časovno omejenega parkiranja tovornjakov na javnih počivališčih ob avtocestnem omrežju „zlasti preprečila dolgotrajno parkiranje tujih tovornjakov na danskih počivališčih“.

⁶ Ta določba naj bi organu za ceste zagotovila pravno podlago za uvedbo cestnoprometnih pravil na javni cesti, ki vplivajo na uporabo ali traso te ceste, kot je omejitev trajanja parkiranja.

⁷ Omejitev naj bi od avgusta 2018 najprej izvajal Vejdirektoratet (danski direktorat za ceste), od 1. januarja 2019 pa Færdselsstyrelsen (danski organ za cestni promet).

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

12. Komisija je 4. marca 2022 vložila to tožbo.

13. Danska in poljska vlada ter Komisija so Sodišču predložile pisna stališča. Danska vlada in Komisija sta na obravnavi 25. maja 2023 predstavili tudi ustna stališča.

14. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Kraljevina Danska s tem, da je najdaljše dovoljeno trajanje parkiranja na javnih počivališčih ob avtocestnem omrežju na Danskem omejila na 25 ur, ni izpolnila obveznosti, ki zanjo izhajajo iz pravil o svobodi opravljanja prevoznih storitev iz členov 1, 8 in 9 Uredbe št. 1072/2009;
- Kraljevini Danskemu naloži plačilo stroškov.

15. Kraljevina Danska Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

Analiza

Dopustnost

16. Danska vlada se sklicuje na nedopustnost tožbe, ker naj, po eni strani, ne bi izpolnjevala zahtev po skladnosti, jasnosti in natančnosti v skladu s členom 120 Poslovnika Sodišča⁸ in, po drugi strani, naj se predlogi in tožbeni razlogi, navedeni v tožbi, ne bi ujemali⁹.

17. Komisija odgovarja, da so predlogi v tožbi ter tožbeni razlogi in trditve, ki jih navaja v njihovo podporo, oblikovani jasno in natančno.

18. Po mojem mnenju iz tožbe jasno izhaja, da pravilo 25 ur po mnenju Komisije krši splošna načela svobode opravljanja storitev prevoza blaga v Uniji, zapisana v členih 1, 8 in 9 Uredbe št. 1072/2009, ker to pravilo omejuje možnost časa počitka na danskem cestnem omrežju v smislu Uredbe št. 561/2006 in zato otežuje opravljanje storitev prevoza blaga v tej državi članici.

19. Natančneje, Komisija ne trdi, da je to pravilo 25 ur v nasprotju z ureditvijo, ki se uporablja za čas počitka, in zlasti z Uredbo št. 561/2006, temveč da je taka omejitev parkiranja v praksi ovira za možnost voznikov in prevoznih podjetij, da svoje storitve opravljajo na danskem ozemlju.¹⁰

⁸ Zelo širok obseg navedenih določb prava Unije, in sicer členov 1, 8 in 9 Uredbe št. 1072/2009, naj tej vladi ne bi omogočal, da bi natančno razumela obseg kršitve prava Unije, ki se ji očita.

⁹ Komisija naj bi se večkrat sklicevala na člene 1, 4, 6 in 8 Uredbe št. 561/2006, torej na določbe, ki v predlogih niso navedene.

¹⁰ Poleg tega se mi zdi, da je danska vlada dobro razumela te trditve in je lahko oblikovala svoje odgovore v zvezi z utemeljenostjo navedenih trditve ob popolnem poznavanju zadeve. Poleg tega se trditve iz duplike v podporo ugovoru nedopustnosti nanašajo predvsem na utemeljenost tožbe. Danska vlada namreč v bistvu trdi, da ureditev prevozov ne spada v izključno pristojnost Unije, temveč v pristojnost, ki si jo slednja deli z državami članicami, da zakonodaja, ki jo je Unija sprejela v zvezi s tem, ne vsebuje nobene prepovedi omejitev parkiranja in da se prepoved omejitev iz člena 56 PDEU ne uporablja za storitve na področju prevoza.

20. Zdi se mi torej, da tožba izpolnjuje pogoje iz člena 120 Poslovnika, in zato predlagam, da se ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Kraljevina Danska, zavrne.

Vsebinska presoja

21. Komisija v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti ob podpori Republike Poljske v bistvu Kraljevini Danski očita, da pravilo 25 ur pomeni oviro za svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza, ki ni utemeljena z nobenim od nujnih razlogov v javnem interesu, ki jih navaja.

22. Danska vlada uvodoma trdi, da pristojnost za določitev pravil o trajanju parkiranja na počivališčih na državnem ozemlju v skladu z načelom subsidiarnosti ni v pristojnosti Unije, temveč držav članic.

23. Vendar, kot Komisija pravilno poudarja, menim, da ta trditev ni upoštevana, saj Komisija ne izpodbija združljivosti samih pravil o parkiranju, kot je pravilo 25 ur, s Pogodbo DEU, temveč dejstvo, da je Kraljevina Danska z uvedbo tega pravila 25 ur, ki je samo po sebi legitimno, ustvarila oviro za svobodo opravljanja prevoznih storitev.¹¹

24. Danska vlada prav tako uvodoma zatrjuje, da so storitve, ki jih ureja člen 58 PDEU, izključene s področja uporabe člena 56 PDEU.

25. Res pa je, da v skladu s členom 58(1) PDEU svobodnega opravljanja prevoznih storitev ne ureja člen 56 PDEU, ki se splošneje nanaša na svobodo opravljanja storitev, temveč ga urejajo določbe naslova o prevozu Pogodbe DEU, in sicer členi od 90 do 100 PDEU.¹²

26. Za storitve, ki so predmet te zadeve, se uporablja Uredba št. 1072/2009, sprejeta na podlagi člena 71 ES (ki je po spremembi postal člen 91 PDEU). Ta uredba se v skladu s svojim členom 1(1) in (4) uporablja v mednarodnem cestnem prevozu blaga za najem ali plačilo za vožnje, ki se opravljajo na ozemlju Unije, vključno s kabotažo, to je notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici¹³, njen cilj pa je odpraviti omejitve svobode opravljanja storitev cestnega prevoza¹⁴.

27. Zato menim, da se določbe Uredbe št. 1072/2009, čeprav so bile sprejete v okviru skupne prometne politike, nanašajo na posebno področje opravljanja storitev na področju prevozov in jih je v skladu s sodno prakso treba razlagati z vidika splošnega načela svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU.¹⁵

28. V skladu z ustaljeno sodno prakso ta določba zahteva ne samo odpravo vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, temveč tudi odpravo vsakršne omejitve, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za

¹¹ Kadar ni skupnih pravil ali drugih ukrepov, so države članice na podlagi člena 91(1) PDEU namreč pristojne, da določijo pogoje opravljanja storitev, kot so te v postopku v glavni stvari, v skladu s splošnimi pravili Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, točki 46 in 47).

¹² Glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točki 144 in 145 ter navedena sodna praksa).

¹³ Glej člen 8(2) navedene uredbe.

¹⁴ V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1072/2009 je med drugim pojasnjeno, da „[v]zpostavitev skupne prometne politike pomeni odpravo vseh omejitev proti osebi, ki opravlja storitve prevoza, na podlagi njenega državljanstva ali dejstva, da ima sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri bo storitev opravljena“.

¹⁵ Glej po analogiji sodbo z dne 26. junija 2001, Komisija/Portugalska (C-70/99, EU:C:2001:355, točke od 20 do 22).

nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer ta zakonito opravlja podobne storitve.¹⁶

Obstoj omejitve svobode opravljanja storitev

29. Komisija v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti trdi, da Kraljevina Danska z uvedbo pravila 25 ur ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 1, 8 in 9 Uredbe št. 1072/2009, ki se razlagajo ob upoštevanju splošnega načela svobodnega opravljanja storitev iz člena 56 PDEU.

30. Čeprav Uredba št. 1072/2009 ne vsebuje izrecne določbe, ki bi države članice zavezovala, da zagotavljajo parkirna mesta za voznike tovornjakov, Komisija meni, da bi bila prisotnost takih območij na celotnem ozemlju Unije, brezplačnih ali plačljivih, javnih ali ne, nujna za svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza, ki je zagotovljena z navedenimi določbami, in da uvedba pravila 25 ur vpliva na zmožnost voznikov za izpolnjevanje obveznosti rednega tedenskega časa počitka 45 ur in obveznosti skrajšanega tedenskega časa počitka, ki traja več kot 25 ur¹⁷, ter obveznosti, ki se nanaša na skupni čas vožnje, ki so določene v členih 4, 6 in 8 Uredbe št. 561/2006.

31. To pravilo naj bi vplivalo predvsem na prevoznike, ki niso rezidenti Danske, ki naj bi potrebovali parkirišča in počivališča na danskem ozemlju, medtem ko lahko prevozniki, ki imajo operativne centre na Danskem, lažje pridobijo voznike za vožnjo njihovih tovornjakov v te centre.¹⁸

32. Danska vlada v bistvu odgovarja, da pravilo 25 ur ni diskriminatorno in ne pomeni ovire za mednarodni prevoz blaga.

33. Uredba št. 1072/2009 in Uredba št. 561/2006 naj ne bi vsebovali nobene določbe o pravilih parkiranja, ki naj bi ostala v pristojnosti držav članic. Poleg tega naj bi bila glede na število javnih in zasebnih parkirnih mest, ki so na voljo na Danskem, potreba po parkiriščih, nujnih za izpolnjevanje obveznosti, ki jih nalagata ti uredbi, upoštevana.

34. Avtocestna počivališča, ki so predmet te zadeve, naj ne bi bila zasnovana tako, da bi omogočala dolgotrajni čas počitka, vsekakor pa naj bi morala prevozna podjetja prevoze načrtovati v skladu s členom 10(2) Uredbe št. 561/2006 in kriti stroške nastanitve v skladu s členom 8(8) te uredbe. Poleg tega naj bi pravilo 25 ur povečalo zmogljivost za kratkotrajno parkiranje, saj voznikom olajša možnost, da si vzamejo krajši čas počitka, trg pa naj bi spodbujalo k vzpostavitvi varovanih parkirišč, ki bolj ustrezajo zahtevam dolgotrajnega parkiranja.

¹⁶ Glej sodbo z dne 23. novembra 1999, Arblade in drugi (C-369/96 in C-376/96, EU:C:1999:575, točka 33 in navedena sodna praksa).

¹⁷ Opozarjam, da je v smislu člena 4(h) Uredbe št. 561/2006 „tedenski čas počitka“ (in sicer tedenski čas, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom) sestavljen iz „rednega tedenskega časa počitka“, ki traja vsaj 45 ur, in „skrajšanega tedenskega časa počitka“, ki traja manj kot 45 ur in ki se lahko skrajša na najmanj 24 zaporednih ur, v skladu s pogoji iz te uredbe.

¹⁸ Pravilo 25 ur po mnenju Komisije omogoča izključno, da si voznik tovornjaka, ki vozi na danskem ozemlju, vzame najkrajši možni skrajšani tedenski čas počitka iz člena 8 Uredbe št. 561/2006, in mu onemogoča, da si vzame redni tedenski čas počitka, določen s to določbo. Poleg tega naj bi to pravilo lahko povzročilo tudi, da bi voznik v enem ali dveh tednih prekoračil najdaljši dovoljeni čas vožnje iz člena 6 te uredbe, kar bi vplivalo na zdravje voznikov, ker bi bili prisiljeni prekiniti svoj običajni cirkadiani ritem, in povzročilo težave voznikom, ki se morajo po odhodu na Dansko vrniti v sosednjo Nemčijo, glede na prepoved vožnje ob koncu tedna v tej državi.

35. Najprej je treba opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve in Sodišču predložiti potrebne dokaze, da lahko to preveri, ali je ta neizpolnitev obveznosti podana, ne da bi se Komisija smela opreti na kakršno koli domnevo.¹⁹

36. V obravnavani zadevi se po razpravi med strankama zdi, da je bilo na Danskem na datum obrazloženega mnenja 1400 parkirnih mest na javnih počivališčih in vsaj 855 parkirnih mest brez časovnih omejitev, ki jih je zagotavljal zasebni sektor.²⁰

37. Res je, da pravilo 25 ur s povsem praktičnega vidika z omejitvijo časa parkiranja na javnih počivališčih prevoznikom otežuje čas počitka na počivališčih, na katera se to pravilo nanaša, ker voznikom preprečuje, da si na teh krajih vzamejo redni tedenski čas počitka in skrajšani čas počitka, ki je daljši od 25 ur. Poleg tega, čeprav prevozniki rednega časa počitka ne morejo preživeti v svojem vozilu,²¹ se zdi, da navedeno pravilo tem prevoznikom kljub temu preprečuje, da bi svoje tovornjake parkirali na zadevnih počivališčih in si čas počitka vzeli drugje.²²

38. Ob tem nisem prepričan, da omejitve parkiranja na javnih počivališčih, ki presegajo omejitev 25 ur, ki jo določa izpodbijana nacionalna zakonodaja, pomenijo resnično oviro za svobodo opravljanja storitev v skladu s pravom Unije.

39. Najprej ugotavljam, da čeprav prisotnost parkirnih mest, zlasti javnih parkirnih mest, na danskem cestnem omrežju nedvomno olajšuje izpolnjevanje obveznosti v zvezi s časom počitka, ki jih nalaga Uredba št. 561/2006, v zakonodaji Unije, na katero se sklicuje Komisija, ni določena nobena obveznost zagotavljanja parkirnih mest.

40. Res je, da morajo države članice v skladu s členom 39(2)(c) Uredbe (EU) št. 1315/2013²³ v zvezi s cestno prometno infrastrukturo med drugim zagotoviti „gradnjo počivališč na avtocestah približno na vsakih 100 km v skladu s potrebami družbe, trga in okolja, med drugim namenjenih zagotavljanju ustreznih parkirnih površin za gospodarske uporabnike cest, kjer je poskrbljeno za ustrezno stopnjo varnosti in varovanja“. Vendar se s to določbo ne uvaja nobeno pravilo o pogojih uporabe teh območij niti ni upoštevana v obravnavani zadevi, ker se Komisija v svojih očitkih ni sklicevala nanjo. Poleg tega Uredba št. 561/2006, ki jo navaja Komisija, v členu 8a pri pojasnjevanju področja uporabe te določbe določa le, da v skladu s to določbo države članice „spodbujajo“ vzpostavljanje parkirišč za komercialne uporabnike.²⁴

¹⁹ Glej zlasti sodbo z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska (C-541/16, EU:C:2018:251, točka 25 in navedena sodna praksa).

²⁰ Gre za popravljene podatke, ki jih je na obravnavi predložila danska vlada, ki ni izključila obstoja drugih zasebnih počivališč, za katera ni vedela.

²¹ Glej člen 8(8) Uredbe št. 561/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2020/1054 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi [Uredbe št. 561/2006] glede minimalnih zahtev za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka ter Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografi (UL 2020, L 249, str. 1). Sodišče je v zvezi s prvotno različico člena 8 te uredbe v sodbi z dne 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, točka 45), v bistvu že pojasnilo, da bi bilo treba to določbo razlagati tako, da voznik rednega tedenskega časa počitka ne sme preživeti v svojem vozilu.

²² Ugotavljam, da imata stranki različna stališča glede izvedljivosti take rešitve v praksi. Komisija v tem smislu nikakor ni predložila nobenega konkretnega dokaza.

²³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU (UL 2013, L 348, str. 1).

²⁴ Ta člen, uveden z Uredbo 2020/1054, se v obravnavani zadevi ne uporablja, vendar je kljub temu koristen vir razlage. Poleg tega, kot je navedeno v uvodnih izjavah 3 in 4 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2022/1012 z dne 7. aprila 2022 o dopolnitvi [Uredbe št. 561/2006] glede določitve standardov, v katerih so podrobno opredeljeni raven storitve in varnosti varnih in varovanih parkirišč, ter postopkov za njihovo certificiranje (UL 2022, L 170, str. 27), Komisija sicer priznava znatno pomanjkanje varnih in varovanih parkirišč v Uniji, vendar ugotavlja le, da bi bilo treba „spodbujati“ razvoj takih objektov na ravni Unije.

41. Komisija sicer ugotavlja, da je prisotnost parkirišč, ki ponujajo možnost parkiranja za 45 ur, „osnovni pogoj“ za delovanje notranjega trga storitev cestnega prevoza, vendar pojasnjuje, da ne trdi, da danska vlada *ni zgradila zadostnega števila počivališč* z možnostjo dolgotrajnega parkiranja, temveč da je tako *omejila obstoječe možnosti parkiranja*, da to pomeni oviro za opravljanje storitev prevoza na Danskem s strani prevoznikov, ki niso rezidenti.²⁵

42. Sprašujem se, na kakšni podlagi bi morala država članica ob neobstoju obveznosti *zagotovitve* določenega števila počivališč *vzdrževati* ta počivališča, potem ko jih je vzpostavila, ali – kar je upoštevno v obravnavani zadevi – bi bilo taki državi onemogočeno *urejanje* uporabe navedenih počivališč. Po mojem mnenju trditev Komisije privede do tega, da bi lahko država članica, ki ima zadostno število parkirnih mest, zgolj z zmanjšanjem števila teh mest ustvarila oviro za svobodo opravljanja prevoza, medtem ko država članica, ki nima zadostnega števila takih mest, ne bi ustvarila take ovire, če le ne bi zmanjšala njihovega števila. Povedano drugače, pristop Komisije bi pomenil, da bi do kršitve temeljnih svoboščin lahko prišlo zaradi zgolj spremenjenih okoliščin, čeprav države članice niso zavezane, da sprejmejo ukrepe ali se vzdržijo takega ravnanja.

43. Poleg tega se mi zdi, da je Komisija navedla le (posredni) vpliv pravila 25 ur na opravljanje storitev prevoza na Dansko, ni pa dokazala, da ta domnevna ovira resnično zmanjšuje zmožnost prevoznih podjetij s sedežem v drugih državah članicah za učinkovito konkuriranje podjetjem s sedežem na Danskem. Poleg tega se sprašujem tudi, zakaj obstoj zasebnih parkirnih mest po zelo nizki ceni, ki je glede na dokaze, predstavljene med obravnavo, izkazan, ne zadošča za odpravo težav, ki jih navaja Komisija.

44. V zvezi s tem ugotavljam, da pravilo 25 ur ni neposredno diskriminatorno. Prav tako njegov namen ali učinek ni urejanje opravljanja prevoznih storitev med državami članicami.

45. Vpliv tega pravila na opravljanje prevoznih storitev med državami članicami, ki ga zatrjuje Komisija, naj bi torej temeljil na domnevi, ki po mojem mnenju ni v skladu z načeli v zvezi z dokaznim bremenom iz točke 35 teh sklepnih predlogov. V teh okoliščinah na primer ne bi bilo mogoče izključiti, da je vpliv navedenega pravila na parkiranje in organizacijo časa počitka voznikov ter posledično na opravljanje čezmejnih storitev cestnega prevoza na Danskem preveč nepomemben in naključen, da bi bilo mogoče za tak nacionalni ukrep šteti, da ovira opravljanje prevoznih storitev med državami članicami.

46. Nazadnje, kot poudarja danska vlada, prevozna podjetja v skladu s členom 10(2) Uredbe št. 561/2006 organizirajo delo voznikov tako, da lahko vozniki upoštevajo zlasti poglavje II te uredbe (zlasti v zvezi z odmori in časi počitka), v skladu s členom 8(8), drugi pododstavek, navedene uredbe pa delodajalec krije vse stroške nastanitve zunaj vozila.²⁶

47. Zato se ob neobstoju zakonodaje Unije (tudi predvidene in zelene²⁷), katere namen bi bil državam članicam naložiti gradnjo parkirnih mest in določitev pogojev za njihovo uporabo, sprašujem, ali ni potreba po iskanju ali vzpostavitvi logističnih baz (v obravnavani zadevi parkirišč) v podporo dejavnostim prevoza in kabotaže le del bremen in poslovnih tveganj prevoznih podjetij in zato to ne more biti breme države članice. Po mojem mnenju za države

²⁵ Glej tožbo, točka 41.

²⁶ Poleg tega, kar zadeva trditev Komisije, da se je domnevna ovira za prevozne storitve na Danskem povečala z ureditvijo prometa v Nemčiji, ki tovornjakom prepoveduje vožnjo ob koncih tedna, ugotavljam, da ugotovitev neizpolnitve obveznosti države članice ne more biti odvisna od pogojnih okoliščin, pravnih ali dejanskih, ki obstajajo v drugi državi članici. Nasprotni pristop bi imel absurdno posledico, da bi bilo to, ali bi ravnanje prve države članice pomenilo kršitev prava Unije ali ne, odvisno od položaja, ki obstaja v drugi državi članici.

²⁷ Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

članice ne obstaja obveznost, da *spodbujajo*, temveč da zgolj olajšajo opravljanje čezmejnih prevoznih storitev na svojem ozemlju, ne glede na to, ali so uredile parkirišča ali ne, in njihovo ureditev. Poleg tega se zdi, da nobena določba prava Unije državam članicam ne preprečuje preureditve teh prostorov, da bi jih uporabile za izpolnjevanje drugih javnih interesov.

48. Glede na navedeno dvomim, da je Komisija v očitkih, predstavljenih v točkah od 29 do 31 teh sklepnih predlogov, izpolnila obveznost predložitve dokaza.

49. Zato predlagam, da se tožba zavrne.

50. Če pa bo Sodišče ugotovilo, da pravilo 25 ur ovira svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza, bo treba preveriti, ali je to pravilo utemeljeno z nujnimi razlogi v javnem interesu, ki jih navaja danska vlada, kar bom podredno preučil v naslednjih točkah teh sklepnih predlogov.

Podredno: obstoj utemeljitve z nujnimi razlogi v javnem interesu

51. Danska vlada v bistvu trdi, da je pravilo 25 ur vsekakor primerno za doseganje legitimnih ciljev in ne presega tistega, kar je nujno in primerno.

52. Komisija odgovarja, da čeprav se štirje cilji, ki jih danska vlada navaja za utemeljitev tega pravila 25 ur, lahko štejejo za legitimne in v splošnem interesu, navedeno pravilo ni primerno za doseganje teh ciljev.

53. Vendar, glede na namen danskega zakonodajalca, kot je pojasnjen v dogovoru o zakonu o proračunu za leto 2018,²⁸ se zdi, da ima uvedba pravila 25 ur odkrito diskriminatoren cilj. Med strankama namreč ni sporno, da je bil navedeni cilj tega pravila preprečiti „zlasti dolgotrajno parkiranje tujih tovornjakov na danskih počivališčih“.

54. Vendar je danska vlada med predhodnim postopkom navedla druge cilje, ki bi se, kot priznava Komisija, lahko šteli za legitimne in v splošnem interesu,²⁹ in sicer, prvič, zagotoviti večjo zmogljivost na javnih počivališčih, da bi si vozniki lahko vzeli odmor in skrajšani čas počitka, drugič, odpraviti nezakonito in za promet nevarno parkiranje na avtocestnih počivališčih, tretjič, zagotoviti dobro delovanje počivališč in, četrtič, zagotoviti voznikom ustrezno okolje in ustrezne pogoje dela.

55. V zvezi s ciljem zagotavljanja večje zmogljivosti, da si vozniki lahko vzamejo odmor in skrajšani čas počitka, je Komisija na podlagi podatkov, ki jih je predložila danska vlada, ugotovila, ne da bi danska vlada to izpodbijala, da ni neposredne povezave med dolgotrajnim parkiranjem tovornjakov na avtocestnih počivališčih na Danskem in navedeno težavo z zmogljivostjo.³⁰

²⁸ Glej točko 9 teh sklepnih predlogov.

²⁹ Sodišče je poleg tega v bistvu poudarilo, da pri presoji sorazmernosti omejevalne nacionalne ureditve ni pomemben le cilj te ureditve, kakršen je bil v času njenega sprejetja, ampak so pomembni tudi njeni učinki, ki se presojujejo po njenem sprejetju (glej sodbo z dne 30. junija 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, točka 37). Poleg tega menim, da postopek zaradi neizpolnitve obveznosti nikakor ne bi mogel biti podlaga za „grajo na podlagi namena“.

³⁰ Zdi se namreč, da so ugotovljene težave z zmogljivostjo predvsem posledica pomanjkanja zmogljivosti na splošno in ne dejstva, da so tovornjaki na teh počivališčih parkirani več kot 25 ur.

56. V zvezi s ciljem odprave nezakonitega in za promet nevarnega parkiranja na avtocestnih počivališčih je, kot ugotavlja Komisija, parkiranje zunaj za to namenjenih območij že nezakonito, ne da bi bilo treba dodati še kakšno prepoved, ki poleg tega vpliva na ravnanje, ki ne pomeni neposredno nedovoljenega parkiranja.³¹

57. V zvezi s ciljem zagotavljanja dobrega delovanja počivališč se mi zdi, da prepoved dolgotrajnega parkiranja ni neposredno povezana z obratovanjem teh počivališč, zato bi se lahko ta cilj doseglo z bolj neposrednimi sredstvi, kot je na primer ureditev dejavnosti na navedenih počivališčih.

58. V zvezi s ciljem zagotavljanja ustreznega delovnega okolja in ustreznih pogojev dela za voznike ne vidim neposredne povezave med pravilom 25 ur in tem ciljem, ki ga je treba uresničevati ne glede na trajanje parkiranja.³²

59. Poleg tega, kar zadeva razloge, zaradi katerih je pravilo 25 ur edini ukrep, ki omogoča doseganje zastavljenih ciljev, tako da noben od ukrepov, ki manj posegajo v svobodo opravljanja storitev, ne bi bil dovolj učinkovit za doseganje teh ciljev, opozarjam, da čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso dokazno breme, ki ga nosi država članica, ne more biti tako, da bi se od nje zahtevalo, naj pozitivno dokaže, da navedenih ciljev v enakih razmerah ne bi bilo mogoče izpolniti z nobenim predstavljivim ukrepom, ostaja dejstvo, da mora ta država članica vsebinsko in podrobno izpodbijati elemente, ki jih je predložila Komisija, in posledice, ki iz njih izhajajo.³³

60. Vendar po mojem mnenju danska vlada ni predložila takih elementov.

61. Skratka, menim, da če bo Sodišče ugotovilo, da pravilo 25 ur ovira svobodo opravljanja storitev cestnega prevoza – s čimer se ne strinjam, kot je predstavljeno v točkah od 29 do 48 teh sklepnih predlogov – bi bilo to pravilo težko utemeljiti na podlagi utemeljitev, ki jih navaja danska vlada.

Stroški

62. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki. Ker je Kraljevina Danska predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, predlagam, naj se ji naloži plačilo stroškov.

Predlog

63. Glede na zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

- tožbo zavrne in
- Evropski komisiji naloži plačilo stroškov.

³¹ Čeprav je, kot trdi danska vlada v dupliki, pravilo 25 ur dejansko zmanjšalo težave z zmogljivostjo in posledično kršitve, se mi zdi, da to pravilo samo po sebi ni sorazmerno s ciljem, ki se uresničuje.

³² Na primer s pravili, kot so pravila o prepovedi preživljanja tedenskega časa počitka v vozilu, ki bolj ustreza zadevnemu cilju.

³³ Glej sodbo z dne 27. februarja 2020, Komisija/Belgija (Računovodje) (C-384/18, EU:C:2020:124, točka 55 in navedena sodna praksa).