



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 december 2023 \*

”Fördragsbrott – Internationella godstransporter på väg – Förordning (EG) nr 1072/2009 – Artiklarna 8 och 9 – Förordning (EG) nr 561/2006 – Viloperioder – Nationell lagstiftning genom vilken det införs en maxgräns på 25 timmar för parkering på allmänna rastplatser längs motorvägarna – Hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster – Bevisbörla”

I mål C-167/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 4 mars 2022,

**Europeiska kommissionen**, inledningsvis genom L. Grønfeldt och P. Messina, därefter genom L. Grønfeldt, P. Messina och G. Wilms, och slutligen genom P. Messina, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

**Konungariket Danmark**, inledningsvis företrädd av J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen och M. Søndahl Wolff, därefter av J. Farver Kronborg, C. Maertens och M. Jespersen, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, samt domarna F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (referent) och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A. Rantos,

\* Rättegångsspråk: danska.

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 maj 2023,

och efter att den 7 september 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna om friheten att tillhandahålla transporttjänster i artiklarna 1, 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72) genom att införa en maxgräns på 25 timmar för parkering på allmänna rastplatser längs de danska motorvägarna.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

#### *Förordning nr 1072/2009*

- 2 I skälen 2, 4, 5 och 13 i förordning nr 1072/2009 anges följande:

”(2) Införandet av en gemensam transportpolitik innebär bland annat fastställande av gemensamma regler för tillträde till marknaden vid internationella godstransporter på väg inom gemenskapens territorium och fastställande av villkor för hur transportföretag får tillhandahålla transporttjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Dessa regler måste avfattas så att de bidrar till att den inre marknaden för transporter fungerar väl.

...

(4) Fastställandet av en gemensam transportpolitik innebär att de som tillhandahåller transporttjänster befrias från alla begränsningar på grund av nationalitet eller på grund av att de är etablerade i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsterna är avsedda att tillhandahållas.

(5) För att detta ska uppnås på ett smidigt och flexibelt sätt bör övergångsbestämmelser införas om cabotagetransporter så länge som harmoniseringen av marknaden för godstransporter på väg ännu inte genomförts fullt ut.

...

(13) Transportföretag som innehar det gemenskapstillstånd som föreskrivs i denna förordning och transportföretag som har tillstånd att utföra vissa typer av internationella vägtransporter, bör tillåtas att utföra tillfälliga inrikes transporttjänster i en medlemsstat i enlighet med denna förordning, utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerade i den staten. När sådana cabotagetransporter utförs bör de omfattas av gemenskapslagstiftning, t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet [och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1)] och av den nationella lagstiftning som rör vissa områden och som gäller i värdmedlemsstaten.”

3 I artikel 1 i förordningen, med rubriken ”Tillämpningsområde” föreskrivs följande:

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

...

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

...”

4 Artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I denna förordning avses med

...

2) internationell transport:

- a) en transport med last som företas med ett fordon där avreseorten och bestämmelseorten ligger i två olika medlemsstater, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,
- b) en transport med last som företas med ett fordon från en medlemsstat till ett tredjeland eller omvänt, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,
- c) en transport med last som företas med ett fordon mellan tredjeländer, med transitering genom en eller flera medlemsstaters territorier, eller
- d) en transport utan last i samband med transport av det slag som avses i a, b och c,

...

6) *cabotagetransport*: yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i en värdmedlemsstat i enlighet med denna förordning,

...”

5 Förordningens kapitel III har rubriken ”Cabotagetransport” och innehåller artiklarna 8–10.

6 Artikel 8 i förordning nr 1072/2009, som har rubriken ”Allmän princip”, lyder enligt följande:

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

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

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

...”

7 I artikel 9 i samma förordning, med rubriken ”Tillämpliga regler för cabotagetransporter”, anges följande:

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

- a) Villkor för transportavtal.
- b) Vikt och mått på vägfordon.
- c) De krav som ställs på transporter av vissa godskategorier, särskilt farligt gods, lättförgängliga livsmedel och levande djur.
- d) Kör- och vilotider.
- e) Mervärdesskatt på transporttjänster.

...

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

*Förordning 561/2006*

8 I artikel 2.1 i förordning nr 561/2006 föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på vägtransporter av

a) gods, om fordonens högsta tillåtna vikt, inklusive släpvagn eller påhängsvagn, överstiger 3,5 ton,

...”

9 Artikel 4 i förordningen har följande lydelse:

”I denna förordning avses med

...

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

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

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

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

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

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

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

...”

10 Kapitel II i förordningen, med rubriken ”Besättning, körtider, raster och viloperioder”, innehåller artiklarna 5–9.

11 Artikel 6 i förordning nr 561/2006 föreskriver följande:

”1. Den dagliga körtiden får inte överstiga nio timmar.

Den dagliga körtiden får emellertid utsträckas till tio timmar högst två gånger under en vecka.

2. Körtiden under en vecka får inte överstiga 56 timmar och får inte leda till att den maximala veckoarbetstiden enligt [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2002/15/EG [av den

11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter (EGT L 80, 2002, s. 35)] överskrids.

3. Den sammanlagda körtiden under två på varandra följande veckor får inte överstiga 90 timmar.

...”

12 I artikel 8 i förordningen anges följande:

”1. En förare skall ta ut dygns- och veckovila.

2. Efter slutet på föregående dygnsvila eller veckovila skall föraren under varje 24-timmarsperiod ha tagit en ny dygnsvila.

Om den dygnsvila som ingår i 24-timmarsperioden uppgår till minst nio men färre än elva timmar, skall dygnsvilan i fråga betraktas som reducerad dygnsvila.

...

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

– två normala veckovilor, eller

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

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

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

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

...”

13 Artikel 10.2 i förordningen, som ingår i förordningens kapitel III med rubriken ”Transporttransportföretagens ansvar”, har följande lydelse:

”Transportföretaget skall organisera det arbete som avses i punkt 1 så att föraren kan följa ... kapitel II i den här förordningen. Transportföretaget skall informera föraren på lämpligt sätt och regelbundet kontrollera att ... kapitel II i den här förordningen följs.”

## **Dansk rätt**

- 14 25-timmarsregeln nämns inte uttryckligen i någon dansk lag eller administrativ föreskrift. Den infördes till följd av en överenskommelse mellan den danska regeringen och Dansk Folkeparti om statsbudgeten för 2018 och genomfördes av vägmyndigheten med stöd av 92 § första stycket færdselsloven (trafiklagen). Regeln trädde i kraft den 1 juli 2018.

## **Det administrativa förfarandet**

- 15 Efter att ha skickat en begäran om upplysningar beträffande 25-timmarsregeln till Konungariket Danmark beslutade kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande avseende åsidosättande av skyldigheten att säkerställa friheten att tillhandahålla transporttjänster enligt förordning nr 1072/2009. I en formell underrättelse som Konungariket Danmark tillställdes den 20 juli 2018, med stöd av artikel 258 FEUF, gjorde kommissionen i huvudsak gällande att 25-timmregeln visserligen inte direkt medför någon diskriminering, men att den utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla transporttjänster, eftersom den inte påverkar danska transportföretag och utlandsetablerade transportföretag på samma sätt.
- 16 Konungariket Danmark bestred genom skrivelse av den 20 september 2018 att det förelåg någon överträdelse i detta avseende. Den 19 februari 2019 inkom medlemsstaten med de ytterligare upplysningar som kommissionen under tiden hade efterfrågat.
- 17 Kommissionen ansåg att de argument som Konungariket Danmark framfört som svar på den formella underrättelsen och de uppgifter och förklaringar som Konungariket Danmark lämnat i den efterföljande skriftväxlingen inte var övertygande och riktade därför, genom skrivelse av den 15 maj 2020, ett motiverat yttrande till Konungariket Danmark, i enlighet med artikel 258 FEUF, där det gjordes gällande att medlemsstaten hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna om frihet att tillhandahålla transporttjänster i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009.
- 18 I detta motiverade yttrande förklarades att 25-timmarsregeln enligt kommissionens uppfattning utgör en inskränkning som hindrar friheten att tillhandahålla transporttjänster, eftersom den drabbar utlandsetablerade transportföretag hårdare än danska transportföretag. Denna inskränkning kan enligt kommissionen inte heller motiveras av de mål som Konungariket Danmark har åberopat, eftersom 25-timmarsregeln inte är ägnad att förverkliga dessa mål och/eller går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem.
- 19 I sitt svar av den 14 september 2020 på det motiverade yttrandet hävdade Konungariket Danmark att 25-timmarsregeln är förenlig med unionsrätten. Medlemsstaten anser nämligen att denna regel inte utgör någon inskränkning i friheten att tillhandahålla transporttjänster, eftersom den är tillämplig på såväl danska som utlandsetablerade transportföretag, och eftersom de sistnämnda transportföretagen förfogar över andra parkeringsalternativ i Danmark.
- 20 Enligt Konungariket Danmark är 25-timmarsregeln under alla omständigheter motiverad av flera legitima mål, nämligen att öka de allmänna rastplatsernas effektiva kapacitet för att tillgodose förarnas behov av pauser och kortare viloperioder, sätta stopp för olaglig och trafikfarlig parkering på motorvägsrastplatser, säkra ordnade förhållanden på rastplatserna genom att

motverka de negativa effekterna av långtidsparkering samt garantera en god miljö och goda arbetsvillkor för förarna, då de danska motorvägsrastplatserna inte är anpassade för långtidsvistelser.

- 21 Då kommissionen fortfarande inte fann att de argument som den danska regeringen anfört som svar på det motiverade yttrandet var övertygande beslutade den att väcka förevarande talan.
- 22 Genom beslut av domstolens ordförande den 28 juli 2022 tilläts Republiken Polen att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

## Prövning av talan

### *Huruvida talan kan tas upp till prövning*

#### *Parternas argument*

- 23 Konungariket Danmark har anfört att talan inte kan tas upp till sakprövning. Först och främst uppfyller ansökan inte kraven på att dess innehåll ska vara sammanhängande, klart och precist enligt artikel 120 c och d i domstolens rättegångsregler, eftersom den innehåller mycket allmänna hänvisningar till artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009, vilka i sig har ett mycket brett tillämpningsområde, och inte anger exakt vilka regler i dessa bestämmelser det är som i det aktuella fallet ska ha åsidosatts. Vidare överensstämmer inte yrkandena med de grunder som åberopats i ansökan, eftersom kommissionen i sin ansökan på flera ställen hänvisar till artiklarna 1, 4, 6 och 8 i förordning nr 561/2006, trots att dessa artiklar inte nämns i yrkandena.
- 24 Kommissionen har bestritt dessa argument.

#### *Domstolens bedömning*

- 25 Av fast rättspraxis rörande artikel 120 c i rättegångsreglerna framgår att en ansökan genom vilken en talan väcks ska innehålla klara och precisa uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av de grunder som åberopas, så att svaranden kan förbereda sitt försvar och domstolen kan utföra sin prövning. Av detta följer att de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att förhindra att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (dom av den 28 april 2022, kommissionen/Bulgarien (Uppdatering av marina strategier), C-510/20, EU:C:2022:324, punkt 16 och där angiven rättspraxis).
- 26 Domstolen har även slagit fast att en talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF ska innehålla en sammanhängande och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna avge sitt svaromål och för att domstolen ska kunna pröva om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (dom av den 28 april 2022, kommissionen/Bulgarien (Uppdatering av marina strategier), C-510/20, EU:C:2022:324, punkt 17 och där angiven rättspraxis).



- 27 Kommissionens talan ska i synnerhet innehålla en sammanhängande och utförlig redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen (dom av den 28 april 2022, kommissionen/Bulgarien (Uppdatering av marina strategier), C-510/20, EU:C:2022:324, punkt 18 och där angiven rättspraxis).
- 28 I förevarande fall framgår det för det första tydligt av ansökan genom vilken talan väcktes att kommissionen anser att Konungariket Danmark genom att införa 25-timmarsregeln har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna om frihet att tillhandahålla transporttjänster i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009, vilka enligt kommissionen ska tolkas mot bakgrund av den allmänna principen om frihet att tillhandahålla tjänster i artikel 56 FEUF, och att 25-timmarsregeln utgör en inskränkning – i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse – i den frihet att tillhandahålla tjänster avseende godstransport som föreskrivs i de ovannämnda artiklarna i nämnda förordning.
- 29 Vad gäller den kritik som Konungariket Danmark framfört mot att kommissionen inte närmare preciserat vilka relevanta delar av dessa artiklar som kommissionen anser har åsidosatts, räcker det vidare att påpeka att några sådana preciseringar inte behövdes för att Konungariket Danmark skulle kunna, dels förstå skälen, som det just erinrats om, till varför kommissionen ansåg att medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt göra gällande sina försvarsargument i detta avseende.
- 30 För det andra framgår det otvetydigt av ordalydelsen i ansökan att kommissionen inte hävdar att 25-timmarsregeln strider mot förordning nr 561/2006, utan anser att denna regel innebär ett hinder för friheten att tillhandahålla transporttjänster i Danmark, bland annat på grund av att den gör att det blir mycket svårare för en transportör som är etablerad i en annan medlemsstat att respektera kör- och vilotiderna enligt denna förordning än för en transportör som är etablerad i Danmark. Att i ansökan, till stöd för anmärkningen om åsidosättande av de regler om frihet att tillhandahålla transporttjänster som föreskrivs i artiklarna 1, 8 och 9 i förordning nr 1072/2009, åberopa vissa bestämmelser i förordning nr 561/2006 utan att nämna dem i själva yrkandena, strider under dessa omständigheter inte mot de krav som uppställs i artikel 120 i rättegångsreglerna, såsom denna tolkats av domstolen i dess rättspraxis.
- 31 Av detta framgår att talan kan tas upp till prövning.

### ***Prövning i sak***

#### *Parternas argument*

- 32 Kommissionen har, med stöd av den polska regeringen, gjort gällande att 25-timmarsregeln utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster enligt förordning nr 1072/2009, särskilt artiklarna 1, 8 och 9. För det första anser kommissionen att denna regel försämrar förarnas möjlighet att rätta sig efter bestämmelserna om normal och reducerad veckovila och sammanlagd körtid enligt artiklarna 4, 6 och 8 i förordning nr 561/2006. För att de rättigheter som föreskrivs i förordning nr 1072/2009 ska kunna utövas behövs det nämligen parkeringsområden i medlemsstaterna, oavsett om de är avgiftsfria eller avgiftsbelagda, allmänna eller privata.

- 33 För det andra har kommissionen anfört att även om 25-timmarsregeln är tillämplig såväl på transportföretag som är etablerade i Danmark som på utlandsetablerade transportföretag, så påverkas transportföretagen inte av regeln på samma sätt, eftersom de transportföretag som har en driftcentral i Danmark relativt enkelt kan få sina förare att köra sina lastbilar dit. Denna regel begränsade de befintliga parkeringsmöjligheterna så pass mycket att den, med hänsyn till skyldigheten att iakttä ovannämnda bestämmelser om kör- och vilotider, gav upphov till ett hinder för de utlandsetablerade transportföretagens tillhandahållande av transporttjänster i Danmark. De alternativa parkeringsmöjligheter som Konungariket Danmark har åberopat är otillräckliga, eftersom de inte täcker hela Danmark och är alltför koncentrerade till de områden som ligger nära landets gränser.
- 34 Det hinder som uppstod på grund av 25-timmarsregeln – vilken för övrigt angavs syfta till att hindra ”framför allt långtidsparkering av utländska lastbilar på danska rastplatser”, enligt vad som framgår av ordalydelsen i den ovan i punkt 14 nämnda överenskommelsen – kunde för övrigt inte motiveras av något av de tvingande skäl av allmänintresse som åberopats av Konungariket Danmark.
- 35 Denna medlemsstat har bestritt kommissionens argument.
- 36 Medlemsstaten har anfört att varken förordning nr 1072/2009 eller förordning nr 561/2006 innehåller några bestämmelser som reglerar parkering i de olika medlemsstaterna och att det således är medlemsstaterna, och inte unionen, som är behöriga att fastställa regler om maximal parkeringstid på rastplatser inom sina territorier, vilket betyder att det inte föreligger något allmänt förbud mot att införa sådana restriktioner som parkeringsrestriktioner, så länge dessa inte är diskriminerande, i enlighet med vad som anges i skäl 4 i förordning nr 1072/2009. Artikel 56 FEUF är inte tillämplig i den aktuella situationen, vilken faller under artikel 58 FEUF om den fria rörligheten av tjänster på transportområdet.
- 37 Dessutom kan det vad gäller behovet av parkeringsplatser konstateras att även om Konungariket Danmark förvisso inte har bestritt att det inom ramen för utövandet av rättigheterna enligt dessa förordningar föreligger ett sådant behov, så har medlemsstaten anfört att det behovet är tillgodosett i Danmark, med beaktande av framför allt antalet privata parkeringsplatser som finns tillgängliga för långa viloperioder som överskrider 25 timmar – och med hänsyn till att dessa platser dessutom erbjuds avgiftsfritt eller till en mycket låg kostnad, oftast utan någon begränsning av parkeringstiden – och finns utplacerade främst längs de vägar som har den tätaste lastbilstrafiken, vilket framgår av de handlingar som denna medlemsstat lämnat in. Det huvudsakliga syftet med offentliga rastplatser längs motorvägar är att göra det möjligt för vägtrafikanterna att vila ut, utträtta sina behov och få sig något att äta och dricka; dessa rastplatser är däremot inte utformade för långvariga vistelser, vilket förutsätter tillräcklig tillgång till övernattningsmöjligheter och installationer för hygien, bespisning och vederkvickelse.
- 38 Konungariket Danmark har anfört att 25-timmarsregeln under alla omständigheter är lämplig för att förverkliga de legitima mål som eftersträvas av nämnda medlemsstat, bland annat målet att främja och förbättra trafiksäkerheten och förarnas arbetsvillkor, och inte går utöver vad som är nödvändigt och lämpligt för att uppnå dessa mål.

### *Domstolens bedömning*

- 39 Det ska inledningsvis erinras om att tjänster som svarar mot beteckningen ”tjänst på transportområdet”, såsom de tjänster som är i fråga i förevarande mål, inte faller under artikel 56 FEUF, som handlar om friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet, utan under artikel 58.1 FEUF, som är en särskild bestämmelse enligt vilken ”[f]ri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter”, det vill säga avdelning VI i den tredje delen av EUF-fördraget, som innehåller artiklarna 90–100 FEUF (dom av den 20 december 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 44 och där angiven rättspraxis). En tjänst på transportområdet i den mening som avses i artikel 58.1 FEUF ingår sålunda inte i tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF (dom av den 8 december 2020, *Polen/parlamentet och rådet*, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 145 och där angiven rättspraxis).
- 40 Detta hindrar visserligen inte att en unionsrättsakt som antagits med stöd av nämnda fördragsbestämmelser om transporter kan medföra att principen om frihet att tillhandahålla tjänster, såsom den stadfästs i artikel 56 FEUF, blir tillämplig på en viss transportsektor i den utsträckning som fastställs i den aktuella rättsakten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1994, *kommissionen/Frankrike*, C-381/93, EU:C:1994:370, punkterna 12 och 13).
- 41 I förevarande fall ska det påpekas att förordning nr 1072/2009, som antogs med stöd av artikel 71 EG (nu artikel 91 FEUF), i enlighet med artikel 1.1 och 1.4 jämförd med artikel 2 led 6 i denna förordning, är tillämplig på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom unionens territorium, liksom på cabotagetransport, det vill säga yrkesmässig, tillfällig inrikestransporter av gods som utförs av ett utlandsetablerat transportföretag. Det framgår av skälen 2 och 4 i förordningen att den ingår bland de unionsrättsakter som syftar till att införa en gemensam transportpolitik och följaktligen medför att ”de som tillhandahåller transporttjänster befrias från alla begränsningar på grund av nationalitet eller på grund av att de är etablerade i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsterna är avsedda att tillhandahållas”. I enlighet med detta syfte fastställs bland annat i artiklarna 8 och 9 i förordning nr 1072/2009 de villkor under vilka transportföretagen har rätt att utföra dessa cabotagetransporter när godset har levererats efter en internationell transport till värdmedlemsstaten.
- 42 I artikel 9.2 i förordning nr 1072/2009 anges bland annat att de nationella bestämmelser som avses i artikel 9.1 ska tillämpas på utlandsetablerade transportföretag på samma villkor som de som tillämpas på transportföretag som är etablerade i värdmedlemsstaten i syfte att förhindra diskriminering på grund av nationalitet eller etableringsort.
- 43 När det gäller Konungariket Danmarks argument att behörigheten att uppställa regler om parkeringstiden på allmänna rastplatser tillkommer medlemsstaterna och inte unionen, erinrar domstolen om att det följer av fast rättspraxis att medlemsstaterna måste utöva sina befogenheter med iakttagande av unionsrätten, och således i det aktuella fallet särskilt med iakttagande av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1072/2009 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2018, *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank*, C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 44 Medlemsstaterna ska i detta sammanhang dessutom beakta de regler om körtid, pauser och vilotider som enligt förordning nr 561/2006 måste följas av förare som utför godstransporter med fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton, vilka skäl 13 och artikel 9.1 d i förordning

nr 1072/2009 för övrigt uttryckligen hänvisar till. Det är riktigt att dessa förarens möjligheter att rätta sig efter förordningens regler om pauser och viloperioder bland annat kan vara beroende av utbudet av rastplatser längs motorvägarna.

- 45 I förevarande fall kan det konstateras att en regel om en maxgräns på 25 timmar för parkering på allmänna rastplatser längs motorvägarna i en medlemsstat automatiskt får till följd att dessa rastplatser inte kan användas för normala veckovilor (på minst 45 timmar) och reducerade veckovilor (på mindre än 45 timmar, vilka med iakttagande av villkoren i artikel 8.6 i förordning nr 561/2006 kan reduceras till veckovilor om minst 24 timmar i följd), förutom när det gäller reducerade veckovilor på mellan 24 och 25 timmar.
- 46 Härav följer att en sådan regel i princip kan få en konkret inverkan på de utlandsetablerade transportföretagens utövande av den rätt att utföra transporter, särskilt cabotagetransporter, som de har enligt förordning nr 1072/2009, samt påverka dessa transportföretag mer än de transportföretag som har en driftcentral i Danmark och därför enklare kan få sina förare att köra sina lastbilar dit.
- 47 Det ska i detta avseende dock erinras om att det av fast rättspraxis följer att det åligger kommissionen att i ett fördragsbrottsförfarande styrka att det påstådda fördragsbrottet föreligger och att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida att så är fallet, och att kommissionen inte därvid kan stödja sin talan på en presumtion (dom av den 24 juni 2021, kommissionen/Spanien (Försämring av naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 48 EU-domstolen konstaterar i det aktuella fallet att Konungariket Danmark under det administrativa förfarandet och i en bilaga till sitt svaromål lämnade uppgifter om antalet parkeringsplatser för fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton. Därefter preciserade medlemsstaten under förhandlingen, utan att motsägas av kommissionen på denna punkt, att det utöver de 1 400 allmänna parkeringsplatser som berörs av 25-timmarsregeln i Danmark fanns åtminstone 855 parkeringsplatser utan tidsbegränsning som tillhandahölls för dessa fordon av den privata sektorn.
- 49 Kommissionen nöjde sig emellertid i sin ansökan med att hävda att det saknades tillräckligt med alternativa parkeringsmöjligheter inom det danska motorvägsnätet, då det enligt de uppgifter som kommissionen hade tillgång till i detta skede av förfarandet, på sin höjd fanns 717 platser inom detta vägnät, varav 625 var belägna vid eller mycket nära landets gränser. Vissa av platserna var dessutom avgiftsbelagda.
- 50 Vad gäller de uppgifter som Konungariket Danmark lämnade i bilagan till sitt svaromål och av vilka det framgår att det finns minst 1047 parkeringsplatser för långa viloperioder, en siffra som medlemsstaten justerade nedåt under förhandlingen, nöjde sig kommissionen med att i sin replik ange att dessa uppgifter inte påverkade kommissionens slutsatser.
- 51 Kommissionen har däremot inte lagt fram någon objektiv uppgift till styrkande av att de alternativa parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn inte räcker, i förhållande till den relevanta trafikvolymen, för att ta emot de fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton för viloperioder på över 25 timmar. Och utan tillgång till sådana objektiva uppgifter går det inte att fastställa att 25-timmarsregeln faktiskt kan utgöra ett hinder för den

cabotagettransportverksamhet som utförs av i andra medlemsstater etablerade tjänsteleverantörer, till nackdel för dessa tjänsteleverantörer i förhållande till transportföretagen i värdmedlemsstaten, med mindre än att man grundar sig på presumtioner.

- 52 Denna bedömning påverkas inte av den omständigheten att det framgår av handlingarna i förevarande mål att det vid tidpunkten för införandet av 25-timmarsregeln fanns problem med parkeringsmöjligheterna på rastplatserna i det danska motorvägsnätet och att Konungariket Danmark i sitt svar på den formella underrättelsen själv pekade ut "de aktuella utmaningar som Danmark står inför i fråga om parkeringsmöjligheter" som ett av de huvudsakliga skälen till att denna regel infördes.
- 53 Ett sådant allmänt erkännande av att det finns problem med parkeringsmöjligheterna på de allmänna rastplatserna kan nämligen inte i sig leda till slutsatsen att Konungariket Danmark i förevarande fall åsidosatte förordning nr 1072/2009 genom att anta 25-timmarsregeln. Domstolen påpekar närmare bestämt att enbart den omständigheten, såsom har framhållits ovan i punkt 48, att de parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn är färre än parkeringsmöjligheterna på de allmänna rastplatserna, inte i sig gör att det kan fastställas att de parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn inte räcker till för de fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton med avseende på viloperioder på över 25 timmar, eftersom dessa fordon fortfarande har rätt att parkera på de allmänna rastplatserna upp till denna maxgräns. Eftersom det saknas objektiva uppgifter i detta avseende är det inte styrkt att de parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn är otillräckliga för längre viloperioder med hänsyn till den relevanta trafikvolymen.
- 54 När det gäller kommissionens påstående att majoriteten av de parkeringsplatser för vilka ingen tidsbegränsning gäller befinner sig längs Danmarks gränser eller i närheten av dessa konstaterar domstolen att det i det aktuella fallet följer av de uppgifter som Konungariket Danmark lämnade i bilagan till svaromålet dels att runt 230 av de 855 parkeringsplatser som finns tillgängliga för viloperioder på över 25 timmar befinner sig inne i landet, dels att de övriga parkeringsplatserna är utspridda över olika gränsområden, som utgörs av såväl inlandsområden som kustområden, på långt avstånd ifrån varandra. Då kommissionen inte har lagt fram några objektiva uppgifter i detta avseende finner domstolen att kommissionen inte har visat vare sig att det saknas tillräckligt med parkeringsplatser för att reglerna om vila ska kunna iakttas eller att dessa parkeringsplatser är placerade på ett sådant sätt att det kan utgöra ett betydande hinder för framför allt cabotagettransporter som utförs av tjänsteleverantörer etablerade i de andra medlemsstaterna till nackdel för dessa i förhållande till värdmedlemsstatens transportföretag, vilka för övrigt också eventuellt blir tvungna att omdirigera sina fordon till de platser där de har en driftcentral.
- 55 Vid besvarandet av en fråga som EU-domstolen ställde vid förhandlingen medgav kommissionen dessutom att den inte kunde ange någon exakt siffra på hur många parkeringsplatser som behövs, eller informera domstolen om hur dessa platser skulle behöva vara fördelade rent geografiskt för att det inte längre skulle anses föreligga något hinder för den verksamhet som bedrivs av lufttrafikföretag med etablering i andra medlemsstater. Kommissionen tillade att de parkeringsmöjligheter som tillhandahålls av den privata sektorn, och som Konungariket Danmark åberopat, enligt kommissionens uppfattning saknar relevans, eftersom den tröskel som de nödvändiga alternativa parkeringsmöjligheterna skulle behöva uppnå för att 25-timmarsregeln inte längre skulle utgöra en ytterligare belastning för utländska aktörer jämfört med de belastningar som åvilar danska aktörer är mycket hög.

- 56 Därigenom har kommissionen själv medgett att den i förevarande fall har grundat sig på presumtioner.
- 57 Vad slutligen gäller den omständigheten att en del av de befintliga alternativa parkeringsplatserna i Danmark är avgiftsbelagda ska det framhållas att det framgår av de uppgifter som Konungariket Danmark inkommit med att avgiftsbeloppen för användningen av de avgiftsbelagda parkeringsplatser som tillhandahålls av den privata sektorn inte är överdrivet höga och att sådana kostnader i förekommande fall även kan påverka de transporttjänster som utförs av nationella transportföretag, exempelvis därför att dessa kan vilja undvika kostnaderna för att behöva omdirigera sina fordon till de platser där de har en driftcentral. Dessutom kan det inte, då kommissionen inte har lämnat några objektiva, relevanta uppgifter i detta avseende, uteslutas att de icke avgiftsbelagda parkeringsplatser som tillhandahålls av den privata sektorn i vilket fall som helst räcker till för de fordon vars högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton för viloperioder på över 25 timmar.
- 58 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har styrkt sitt påstående, som det erinrats om ovan i punkt 33, att 25-timmarsregeln i förevarande fall begränsade de befintliga parkeringsmöjligheterna så pass mycket att den, med hänsyn till skyldigheten att iaktta ovannämnda bestämmelser om kör- och vilotider, gav upphov till ett hinder för den frihet att tillhandahålla transporttjänster som omfattas av förordning nr 1072/2009. Kommissionens talan ska således ogillas.

### **Rättegångskostnader**

- 59 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Danmark har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet ska Konungariket Danmarks yrkande bifallas.
- 60 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Polen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Konungariket Danmark.**

**3) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter