A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2023. december 21.*

„Tagállami kötelezettségszegés – Nemzetközi közúti áruszállítás – 1072/2009/EK rendelet – 8. és 9. cikk – 561/2006/EK rendelet – Pihenőidő – A valamely tagállam autópálya-hálózata mentén található állami pihenőhelyeken történő parkolás 25 órás maximális időtartamát bevezető nemzeti szabályozás – A közúti szállítási szolgáltatások nyújtása szabadságának akadálya – Bizonyítási teher”

A C-167/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2022. március 4-én

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: L. Grønfeldt és P. Messina, később: L. Grønfeldt, P. Messina és G. Wilms, végül: P. Messina, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek,

támogatja:

a **Lengyel Köztársaság** (képviseli: B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

a **Dán Királyság** (képviselik kezdetben: J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen és M. Søndahl Wolff, később: J. Farver Kronborg, C. Maertens és M. Jespersen, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (előadó) és M. L. Arastey Sahún bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. május 25-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: dán.

a főtanácsnok indítványának a 2023. szeptember 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Dán Királyság, mivel a tehergépjárművek számára az állami autópálya-hálózat pihenőhelyein való parkolás maximális időtartamát 25 órában határozta meg (a továbbiakban: 25 órás szabály), nem teljesítette a nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló 2009. október 21-i 1072/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300, 72. o.) 1., 8. és 9. cikkében foglalt, a szállítási szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

1072/2009/EK rendelet,

2 Az 1072/2009 rendelet (2), (4), (5) és (13) preambulumbekezdése értelmében:

„(2) A közös közlekedéspolitika létrehozása többek között magában foglalja a Közösség területén a nemzetközi árufuvarozási piacra való bejutásra alkalmazható közös szabályok megalkotását, és azon feltételek meghatározását, amelyek szerint egy nem honos fuvarozó fuvarozási szolgáltatásokat működtethet egy tagállamban. Ezeket a szabályokat oly módon kell megállapítani, hogy hozzájáruljanak a belső szállítási piac zavartalan működéséhez.

[…]

(4) A közös közlekedéspolitika létrehozása a szolgáltatóval szembeni minden olyan korlátozás eltörlését jelenti, amely az állampolgárságon, vagy pedig azon a tényen alapul, hogy a szolgáltató a szállítási szolgáltatás nyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel.

(5) E cél zökkenőmentes és rugalmas megvalósítása céljából – amíg a közúti árufuvarozási piac harmonizációja nem zárult le – rendelkezéseket kell hozni egy átmeneti kabotázsszabályozásról.

[…]

(13) Az e rendeletben előírt közösségi engedéllyel rendelkező fuvarozók e rendeletnek megfelelően, valamint a nemzetközi fuvarozási szolgáltatások egyes kategóriáinak nyújtására engedéllyel rendelkező fuvarozók ideiglenes jelleggel nyújthatnak belföldi szállítási szolgáltatásokat egy tagállamon belül anélkül, hogy az adott tagállamban bejegyzett irodával vagy más egységgel rendelkeznének. Amennyiben ilyen kabotázsművelet végzésére kerül sor, arra vonatkoznia kell az olyan közösségi

jogszabályoknak, mint például a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról [‚a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló,] 2006. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2006. L 102., 1. o.], valamint a fogadó tagállamban a meghatározott területeken hatályos nemzeti jog.”

3 E rendelet „Hatály” című 1. cikke kimondja:

„(1) Ezt a rendeletet a Közösség területén ellenszolgáltatás fejében végzett nemzetközi közúti árufuvarozásra kell alkalmazni.

[…]

(4) Ezt a rendeletet a III. fejezetben előírtak szerint alkalmazni kell a nem honos fuvarozó által ideiglenes alapon végzett belföldi közúti árufuvarozásra.

[…]”

4 E rendelet „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikkének szövege szerint:

„Ennek a rendeletnek az alkalmazásában:

[…]

2. »nemzetközi fuvarozás«
   a) egy rakománnyal rendelkező jármű által lebonyolított út, amelynél a kiindulási pont és a végpont két különböző tagállamban van, egy vagy több tagállamon vagy harmadik országon keresztül történő tranzittal vagy anélkül;
   b) egy rakománnyal rendelkező jármű által lebonyolított út egy tagállamból egy harmadik országba vagy egy harmadik országból egy tagállamba, egy vagy több tagállamon vagy harmadik országon keresztül történő tranzittal vagy anélkül;
   c) egy rakománnyal rendelkező jármű által lebonyolított út harmadik országok között, egy vagy több tagállamon keresztül történő tranzittal; vagy
   d) az a), b) és c) pontban említett fuvarozásokkal kapcsolatban üresen megtett út;

[…]

6. »kabotázsművelet«: a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon, e rendelettel összhangban végzett belföldi fuvarozás;

[…]”

5 Ugyanezen rendelet „Kabotázs” című III. fejezete tartalmazza a 8–10. cikket.

6 Az 1072/2009 rendelet „Általános alapelv” című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden ellenszolgáltatás fejében munkát végző közúti árufuvarozó, aki közösségi engedély jogosultja, továbbá amelynek a járművezetője, amennyiben egy harmadik ország állampolgára, rendelkezik járművezetői igazolvánnyal, jogosult – az e fejezetben meghatározott feltételek alapján – kabotázsművelet végzésére.

(2) Az (1) bekezdésben említett közúti árufuvarozóknak engedélyezik, hogy ugyanazzal a gépjárművel vagy járműszerelvény esetében ugyanazon jármű gépjárművével legfeljebb három kabotázsműveletet hajtsanak végre egy másik tagállamból vagy harmadik országból a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozást és azt követően, hogy a beérkező nemzetközi fuvar során szállított áruk megérkeztek a rendeltetési helyükre. A fogadó tagállam elhagyását megelőző kabotázsművelet utolsó árukirakodásának hét nappal a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozáshoz kapcsolódó kirakodás után meg kell történnie.

Az első albekezdésben említett határidőn belül a fuvarozók az első albekezdés értelmében engedélyezett kabotázsművelet közül néhányat vagy azok mindegyikét bármely tagállamban elvégezhetik azzal a feltétellel, hogy tevékenységük az adott tagállam területére történő, rakomány nélküli belépést követő három napon belül tagállamonként egy kabotázsműveletre korlátozott.

[…]”

7 E rendeletnek „A kabotázsműveletekre alkalmazandó szabályok” című 9. cikke a következőket mondja ki:

„(1) A kabotázsműveletek végzése – a közösségi jogszabályok alkalmazására is figyelemmel – a fogadó tagállamban hatályos törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések hatálya alá tartozik az alábbiak tekintetében:

a) a fuvarozási szerződésre irányadó feltételek;

b) a közúti járművek tömege és méretei;

c) bizonyos árukategóriák, különösen a veszélyes áruk, romlandó élelmiszerek és élő állatok szállítására vonatkozó követelmények;

d) vezetési és pihenőidők;

e) a fuvarozási szolgáltatásokra vonatkozó hozzáadottérték-adó (héa).

[…]

(2) Az állampolgárságon vagy a székhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés megakadályozására az (1) bekezdés szerinti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések a fogadó tagállamnak a honos fuvarozóira alkalmazott rendelkezéseivel megegyező feltételekkel vonatkoznak a nem honos fuvarozókra.”.

561/2006 rendelet

8 Az 561/2006 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Ez a rendelet a közúti szállításra vonatkozik:

a) áruszállítás esetében, ha a jármű megengedett legnagyobb össztömege pótkocsival vagy félpótkocsival meghaladja a 3,5 tonnát,

[…]”

9 E rendelet 4. cikkének szövege a következő:

„Ezen rendelet alkalmazásában:

[…]

f) »pihenő«: minden meg nem szakított időszak, melynek során a járművezető szabadon rendelkezik idejével;

g) »napi pihenőidő«: az a napi időszak, melynek során a járművezető szabadon rendelkezik idejével, és amely »rendszeres napi pihenőidőt« és »csökkentett napi pihenőidőt« foglal magába:

– »rendszeres napi pihenőidő«: bármely, legalább 11 órát tartó pihenő. Ezt a rendszeres napi pihenőidőt két időszakra is lehet bontani, melynek az első része szünet nélkül legalább 3 óra, a második része pedig szünet nélkül legalább 9 óra,

– »csökkentett napi pihenőidő«: legalább 9 óra, de kevesebb, mint 11 óra pihenő;

h) »heti pihenőidő«: az a heti időszak, melynek során egy járművezető szabadon rendelkezik idejével, és amely »rendszeres heti pihenőidőt« és »csökkentett heti pihenőidőt« foglal magába:

– »rendszeres heti pihenőidő«: bármely, legalább 45 órás pihenő,

– »csökkentett heti pihenőidő«: bármely, 45 óránál rövidebb pihenő, mely a 8. cikk (6) bekezdése feltételeinek megfelelően legalább 24 óra folyamatos időtartamra csökkenthető;

[…]”

10 Az említett rendelet „Személyzet, vezetési idők, szünetek és pihenőidők” címet viselő II. fejezete tartalmazza az 5–9. cikket.

11 Az 561/2006 rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A napi vezetési idő nem haladhatja meg a 9 órát.

A napi vezetési időt azonban meg lehet hosszabbítani legfeljebb 10 órára, legfeljebb hetente két alkalommal.

(2) A heti vezetési idő nem haladhatja meg az 56 órát, és nem vezethet a [közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének szervezéséről szóló, 2002. március 11-i] 2002/15/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelvben [HL 2002. L 80., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 224. o.] meghatározott maximális heti munkaidő túllépéséhez.

(3) Az összeadódott összes vezetési idő bármely egymást követő két hét alatt nem lehet több 90 óránál.

[…]”

12 E rendelet 8. cikke így rendelkezik:

„(1) A járművezetőnek napi és heti pihenőidőket kell tartania.

(2) Az előző napi pihenőidő vagy heti pihenőidő vége után minden 24 órás időszakon belül a járművezetőnek újabb napi pihenőidőt kell tartania.

Amennyiben a napi pihenőidő 24 órás időtartamra eső része legalább 9, de kevesebb, mint 11 óra, a kérdéses napi pihenőidőt csökkentett napi pihenőidőnek kell tekinteni.

[…]

(6) Bármely két, egymást követő héten a járművezetőnek tartania kell legalább:

– két rendszeres heti pihenőidőt, vagy

– egy rendszeres heti pihenőidőt és egy legalább 24 órás csökkentett heti pihenőidőt. A csökkentést azonban kompenzálni kell egy, a kérdéses hetet követő harmadik hét vége előtt egészben megtartott, a csökkentésnek megfelelő pihenővel.

A heti pihenőidőnek az előző, heti pihenőidő végétől számított hat, 24 órás időszak végéig meg kell kezdődnie.

(7) A csökkentett heti pihenőidő kompenzációjaként tartott pihenőt egy másik, legalább 9 órás pihenőidőhöz kell kapcsolni.

(8) Ha a járművezető ezt választja, a napi pihenőidők és a csökkentett heti pihenőidők, melyekre a telephelytől távol kerül sor, a járműben is tarthatók, amennyiben az megfelelő háló- vagy fekvőhellyel rendelkezik minden járművezető számára, és a jármű álló helyzetben van.

[…]”

13 Az említett rendeletnek „A szállítási vállalkozások felelősségi köre” című III. fejezetében található 10. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„A szállítási vállalkozás az (1) bekezdésben említett járművezetők munkáját úgy köteles szervezni, hogy a járművezetők meg tudjanak felelni […] ezen rendelet II. fejezetének. A szállítási vállalkozásnak megfelelő utasításokat kell adnia a járművezetők számára és rendszeres ellenőrzéseket kell végeznie […]ezen rendelet II. fejezetének való megfelelés érdekében.”

A dán jog

14 A 25 órás szabályt a dán jogszabályok vagy közigazgatási rendelkezések nem írják elő kifejezetten. Azt a dán kormány és a dán Néppárt közötti, a 2018. évi költségvetési törvényről szóló megállapodást követően vezették be, amelyet a közúti hatóság a færdselsloven (közúti törvénykönyv) 92. §-ának (1) bekezdése alapján hajtott végre. E szabály 2018. július 1-jén lépett hatályba.

A pert megelőző eljárás

15 A Bizottság, miután információkéréssel fordult a Dán Királysághoz a 25 órás szabály tekintetében, úgy határozott, hogy kötelezettségszegési eljárást indít a szállítási szolgáltatások 1072/2009 rendeletben biztosított szabad nyújtásának biztosítására vonatkozó kötelezettség megsértése miatt. A Dán Királyságnak az EUMSZ 258. cikk alapján 2018. július 20-án küldött felszólító levelében a Bizottság lényegében arra hivatkozott, hogy bár a 25 órás szabály nem vezet be közvetlenül hátrányos megkülönböztetést, a szállítási szolgáltatások szabad nyújtása korlátozásának minősül, mivel nem ugyanolyan módon érinti a dán közúti fuvarozókat és a nem honos közúti fuvarozókat.

16 A Dán Királyság 2018. szeptember 20-i levelében válaszolt, vitatva bármilyen jogsértést e tekintetben. 2019. február 19-én benyújtotta a Bizottság által időközben kért kiegészítő információkat.

17 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy a Dán Királyság által a felszólító levélre válaszul előadott érvek, valamint az e tagállam által az ezt követő levelezés során szolgáltatott adatok és magyarázatok nem meggyőzőek, 2020. május 15-i levelében az EUMSZ 258. cikknek megfelelően indokolással ellátott véleményt intézett a Dán Királysághoz, mivel az nem teljesítette az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkében előírt, a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságára vonatkozó szabályokból eredő kötelezettségeit.

18 Ebben az indokolással ellátott véleményben a Bizottság kifejtette, hogy álláspontja szerint a 25 órás szabály olyan korlátozásnak minősül, amely korlátozza a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságát, mivel szigorúbban érinti a nem honos fuvarozókat, mint a dán fuvarozókat. Egyébiránt e korlátozás nem igazolható a Dán Királyság által előadott célokkal, mivel a 25 órás szabály nem alkalmas e célok elérésére, és/vagy meghaladja az azok eléréséhez szükséges mértéket.

19 Az indokolással ellátott véleményre adott 2020. szeptember 14-i válaszában a Dán Királyság azt állította, hogy a 25 órás szabály megfelel az uniós jognak. E szabály ugyanis nem minősül a szállítási szolgáltatások szabad nyújtása korlátozásának, mivel mind a dán fuvarozókra, mind pedig a nem honos fuvarozókra alkalmazandó, és mivel ez utóbbiak Dániában más parkolási lehetőségekkel is rendelkeznek.

20 Mindenesetre a 25 órás szabályt jogszerű célok igazolják, nevezetesen a nagyobb tényleges parkolási lehetőség biztosítása annak érdekében, hogy a járművezetők számára lehetőséget teremtsenek szüneteik és csökkentett pihenőidejük megtartására, véget vessenek az illegális és az autópályákon való közlekedésre veszélyes parkolásnak, biztosítsák a pihenőhelyek megfelelő működését a hosszú távú parkolás negatív hatásaival szemben, és biztosítsák a járművezetők számára a jó környezetet és a jó munkakörülményeket, mivel a dán autópályák pihenőhelyei nem felelnek meg a hosszú távú tartózkodásnak.

21 Mivel a Bizottság továbbra sem találta meggyőzőnek a dán kormány által az indokolással ellátott véleményre válaszul előadott érveket, a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

22 A Bíróság elnöke 2022. július 28-i határozatával engedélyezte, hogy a Lengyel Köztársaság a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

A keresetről

A kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

23 A Dán Királyság szerint a kereset elfogadhatatlan. Egyrészt e kereset nem felel meg a Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) és d) pontjában előírt koherencia, egyértelműség és pontosság követelményeinek, mivel teljesen általános jelleggel hivatkozik az 1072/2009 rendelet önmagában is tág hatállyal rendelkező 1., 8. és 9. cikkére, anélkül hogy meghatározná az említett rendelkezésekben foglalt és a jelen ügyben állítólagosan megsértett pontos szabályokat. Másrészt a keresetlevélben hivatkozott kérelmek és jogalapok között nincs egyezés, mivel a keresetlevélben a Bizottság az 561/2006 rendelet 1., 4., 6. és 8. cikkére hivatkozik, míg e cikkeket az említett kérelmek nem említik.

24 A Bizottság vitatja ezen érvelés megalapozottságát.

A Bíróság álláspontja

25 Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontjára vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy minden keresetlevélnek világosan és pontosan meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, valamint tartalmaznia kell a felhozott jogalapok rövid ismertetését annak érdekében, hogy lehetővé tegye az alperes számára védelme előkészítését, a Bíróság számára pedig felülvizsgálati jogköre gyakorlását. Mindebből az következik, hogy az ilyen kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell koherens és érthető módon kitűnniük, és a keresetlevélben a kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni, nehogy a Bíróság a határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében (2022. április 28-i Bizottság kontra Bulgária [A tengervédelmi stratégiák frissítése] ítélet, C-510/20, EU:C:2022:324, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

26 A Bíróság megállapította továbbá, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján indított kereset esetében a keresetnek koherensen és pontosan kell tartalmaznia a kifogásokat annak érdekében, hogy a tagállam és a Bíróság az uniós jog felrótt megsértésének terjedelmét pontosan meg tudja ítélni, ami szükségszerű feltétele annak, hogy az említett állam hasznosan érvelhessen védekezési jogalapjaival, és hogy a Bíróság vizsgálni tudja az állítólagos kötelezettségszegés fennállását 2022. április 28-i Bizottság kontra Bulgária [A tengervédelmi stratégiák frissítése] ítélet, C-510/20, EU:C:2022:324, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

27 Konkrétan a Bizottság keresetének tartalmaznia kell azon okok koherens és részletes kifejtését, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre vezették, hogy az érintett tagállam nem teljesítette valamely, a Szerződésekből eredő kötelezettségét (2022. április 28-i Bizottság kontra Bulgária [A tengervédelmi stratégiák frissítése] ítélet, C-510/20, EU:C:2022:324, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 A jelen ügyben először is egyértelműen kitűnik a keresetlevélből, hogy a Bizottság szerint a Dán Királyság a 25 órás szabály bevezetésével nem teljesítette az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkében foglalt, a szállítási szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezésekből eredő kötelezettségeit, mivel, ezen intézmény álláspontja szerint, e cikkeket a szolgáltatásnyújtás

szabadsága EUMSZ 56. cikkben kimondott általános elvének fényében kell értelmezni, és az említett szabály ezen utóbbi rendelkezés értelmében az áruszállítási szolgáltatásnyújtáshoz való, e rendelet fent hivatkozott rendelkezései által meghatározott szabadságának a korlátozását valósítja meg.

29 Egyébiránt, amennyiben a Dán Királyság azt rója fel a Bizottságnak, hogy a továbbiakban nem pontosította, melyek ezen utóbbi cikkek azon releváns részei, amelyek sérelmet szenvedtek, elegendő annyit megjegyezni, hogy e pontosítások nem voltak szükségesek ahhoz, hogy a Dán Királyság megérthesse először is azokat a fentebb felidézett okokat, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy e tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, majd hogy e tekintetben hasznosan érvelhessen védekezési jogalapjaival.

30 Másodszor, a keresetlevél szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság nem állítja, hogy a 25 órás szabály ellentétes az 561/2006 rendelettel, de úgy véli, hogy e szabály a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságára vonatkozó akadályt vezetett be Dániában, többek között annak folytán, hogy sokkal nehezebbé teszi egy másik tagállamban honos fuvarozó számára, hogy betartsa az e rendelet által előírt járművezetési időket és pihenőidőket, mint egy Dániában honos fuvarozó számára. E körülmények között az, hogy a keresetlevélben a Bizottság az 1072/2009 rendelet 1., 8. és 9. cikkében foglalt, a szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságára vonatkozó rendelkezések megsértésének alátámasztásául az 561/2006 rendelet különböző rendelkezéseire hivatkozik, anélkül, hogy ezeket idézné a kereseti kérelmekben, egyáltalán nem ellentétes az eljárási szabályzat – a Bíróság által ítélkezési gyakorlatában értelmezett – 120. cikkében előírt követelményekkel.

31 A fenti megfontolásokból következően a jelen kereset elfogadható.

Az ügy érdeméről

A felek érvei

32 A Bizottság, amelyet a lengyel kormány támogat, azt állítja, hogy a 25 órás szabály akadályát képezi a közúti szállítási szolgáltatások nyújtása 1072/2009 rendeletben és különösen annak 1., 8. és 9. cikkében biztosított szabadságának. Egyrészt e szabály érinti a járművezetők azon képességét, hogy megfeleljenek az 561/2006 rendelet 4., 6. és 8. cikkében előírt csökkentett és rendszeres pihenőidőre, valamint összes vezetési időre vonatkozó rendelkezéseknek. E tekintetben a parkolók jelenléte a tagállamokban, függetlenül attól, hogy azok ingyenesek vagy díjkötelesek, államiak vagy sem, ténylegesen szükséges az 1072/2009 rendelet által előírt jogok gyakorlásához.

33 Másrészt, jóllehet a 25 órás szabály egyaránt alkalmazandó a Dániában és nem Dániában honos szállítókra, nem azonos módon érinti azokat, ugyanis a dániai működési központtal rendelkező fuvarozók könnyebben késztethetik a járművezetőiket arra, hogy tehergépjárműveiket e központokba vezessék. E szabály olyan mértékben korlátozta a meglévő parkolási lehetőségeket, hogy a fent említett, vezetési időre és pihenőidőre vonatkozó rendelkezések betartását illető kötelezettségre tekintettel a szabályból a közúti szállítási szolgáltatások Dániában, nem honos szállítók általi nyújtásának akadályát képezi. E tekintetben a Dán Királyság által hivatkozott alternatív parkolási lehetőségek nem kielégítőek, mivel nem fedik le Dánia egész területét, hanem túlságosan is annak határvidékeire koncentrálódnak.

34 A 25 órás szabály által bevezetett akadályt, amelynek célja végeredményben „különösen a külföldi tehergépjárművek dán pihenőhelyeken történő hosszú távú parkolásának” megakadályozása volt, amint az a jelen ítélet 14. pontjában említett megállapodás szövegéből kitűnik, nem igazolhatja egyébiránt egyetlen, a Dán Királyság által hivatkozott közérdeken alapuló kényszerítő indok sem.

35 E tagállam vitatja a Bizottság által előadott érveket.

36 Álláspontja szerint, mivel sem az 1072/2009 rendelet, sem az 561/2006 rendelet nem tartalmaz a különböző tagállamokban való parkolást szabályozó rendelkezéseket, és mivel következésképpen az e tagállamok pihenőhelyein való parkolás időtartamával kapcsolatos szabályok megállapítására vonatkozó hatáskör a tagállamokat, nem pedig az Uniót illeti meg, nem létezik általános tilalom az olyan korlátozások bevezetését illetően, mint a parkolási korlátozás, feltéve, hogy azok nem hátrányosan megkülönböztetőek, összhangban az 1072/2009 rendelet (4) bekezdésében foglaltakkal. Az EUMSZ 56. cikk nem alkalmazandó a jelen esetre, amely a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 58. cikk alá tartozik.

37 Egyébiránt, ami a parkolók iránti igényt illeti, amelyek szükségességét az e rendelet által előírt jogok gyakorlásával kapcsolatban a Dán Királyság nem vitatta, ezen igényt Dánia kielégíti, tekintettel különösen a nem állami parkolóhelyek számára, amelyek rendelkezésre állnak a 25 óránál hosszabb tartamú pihenőidőkre, és amelyek ráadásul ingyenesen vagy igen alacsony összeg fejében, a leggyakrabban a parkolás időtartamának korlátozása nélkül igénybe vehetők, és általában a teherjármű-forgalom által leginkább érintett autópályák mentén helyezkednek el, amint az az e tagállam által benyújtott dokumentációból kitűnik. Az állami autópálya-pihenőhelyek elsődleges célja az, hogy használóik számára lehetővé tegyék a pihenést, a mosdóhasználatot, valamint az étel- és italfogyasztást, de nem olyan hosszú megállásra alakították ki őket, amely szálláshelyhez, illetve higiéniai, vendéglátó és szabadidős létesítményekhez való hozzáférést tenne szükségessé.

38 Mindenesetre a 25 órás szabály alkalmas az említett tagállam által követett jogszerű célok megvalósításához, azaz többek között a közúti biztoság és a járművezetők munkafeltételeinek előmozdításához és javításához, és nem haladja meg az e célok eléréséhez szükséges és megfelelő mértéket.

A Bíróság álláspontja

39 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy azokra szolgáltatásokra, amelyek – a jelen ügy tárgyát képező szolgáltatásokhoz hasonlóan – megfelelnek a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatás” minősítésének, nem az általános értelemben vett szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos EUMSZ 56. cikk, hanem az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése vonatkozik, amely különös rendelkezés szerint „[a] közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím rendelkezései az irányadók”, azaz az EUMSZ harmadik részének VI. címe, amely az EUMSZ 90– EUMSZ 100. cikket foglalja magában (2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítélet, C-434/15, EU:C:2017:981, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Tehát egy, az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése értelmében vett, közlekedés területén nyújtott szolgáltatás ki van zárva az EUMSZ 56. cikk hatálya alól (2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 145. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Ez nyilvánvalóan nem zárja ki, hogy a Szerződések közlekedésre vonatkozó említett rendelkezései alapján elfogadott valamely uniós jogi aktus az általa meghatározott mértékben alkalmazhatóvá tegye valamely közlekedési ágazatra a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikkben foglalt elvét (lásd ebben az értelemben: 1994. október 5-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-381/93, EU:C:1994:370, 12. és 13. pont).

41 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az 1072/2009 rendeletet, amelyet az EK 71. cikk (jelenleg EUMSZ 91. cikk) alapján fogadtak el, a 2. cikkének 6. pontjával összefüggésben értelmezett 1. cikke (1) és (4) bekezdésének megfelelően alkalmazni kell az Unió területén ellenszolgáltatás fejében végzett nemzetközi közúti áruszállításra, valamint a kabotázsműveletekre, azaz a nem honos fuvarozó által ellenszolgáltatás fejében végzett belföldi közúti áruszállításra. E rendelet (2) és (4) preambulumbekezdéséből az következik, hogy e rendelet azon uniós jogi aktusok egyike, amelyek a közös közlekedéspolitika létrehozását, következésképpen a szolgáltatóval szembeni minden olyan korlátozás eltörlését célozzák, „amely az állampolgárságon, vagy pedig azon a tényen alapul, hogy a szolgáltató a szállítási szolgáltatás nyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel”. E célkitűzésnek megfelelően többek között az 1072/2009 rendelet 8. és 9. cikke meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett, miután a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozás keretében szállított árukat leszállították, ezen áruk fuvarozói jogosultak az említett kabotázsműveletek végzésére.

42 Ezen utóbbi tekintetében az 1079/2009 rendelet 9. cikkének (2) bekezdése pontosítja különösen azt, hogy az állampolgárságon vagy a székhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés megakadályozására az (1) bekezdés szerinti nemzeti rendelkezések a fogadó tagállamnak a honos fuvarozóira alkalmazott rendelkezéseivel megegyező feltételekkel vonatkoznak a nem honos fuvarozókra.

43 Ami a Dán Királyság arra vonatkozó érvét illeti, hogy az állami pihenőhelyekelen való parkolás időtartamára vonatkozó szabályok megállapítása tekintetében a hatáskör a tagállamokat, nem pedig az Uniót illeti meg, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok hatáskörüket az uniós jog, közelebbről jelen esetben az 1079/2009 rendelet tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni (lásd ebben az értelemben: 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet, C-625/17, EU:C:2018:939, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Ennek keretében a tagállamoknak egyébiránt figyelembe kell venniük az 561/2006 rendelet értelmében a 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű járművekkel áruszállítást végző járművezetők által betartandó vezetési időre, szünetekre és pihenőidőkre vonatkozó szabályokat, amelyekre végeredményben az 1072/2009 rendelet (13) preambulumbekezdése és 9. cikke (1) bekezdésének d) pontja kifejezetten hivatkozik. E járművezetők azon lehetősége ugyanis, hogy tiszteletben tartsák a szünetekre és a pihenőidőkre vonatkozóan e rendeletben előírt szabályokat, függhet többek között a pihenőhelyek autópályákon való rendelkezésre állásától.

45 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az olyan szabály, amely a valamely tagállam autópálya-hálózata mentén található állami pihenőhelyeken való parkolás maximális időtartamát 25 órában határozza meg, jellegénél fogva azzal a következménnyel jár, hogy e pihenőhelyek a rendszeres heti pihenőidő (legalább 45 óra) és a csökkentett (45 óránál rövidebb, az 561/2006 rendelet 8. cikkének (6) bekezdésében előírt feltételek tiszteletben tartása mellett legalább 24 egymást követő órára csökkenthető) heti pihenőidők tekintetében nem állnak rendelkezésre, kivéve a 24 és 25 óra közötti csökkentett heti pihenőidőket.

46 Ebből következik, hogy az ilyen szabály *a priori* alkalmas arra, hogy konkrét hatást gyakoroljon a nem honos fuvarozóknak az 1072/2009 rendelet alapján őket megillető szállítási – különösen kabotázshoz kapcsolódó – jogok gyakorlására, és jobban érintheti ez utóbbiakat, mint a dániai működési központtal rendelkező fuvarozókat, akik ezáltal könnyebben késztetheti járművezetőiket arra, hogy tehergépjárműveiket ott vezessék.

47 E tekintetben mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy az állítólagos kötelezettségszegés fennáll, és a Bizottságnak kell a Bíróság elé terjesztenie az e kötelezettségszegés fennállásának a Bíróság általi vizsgálatához szükséges információkat anélkül, hogy bármiféle vélelemre hivatkozhatna (2021. június 24-i Bizottság kontra Spanyolország [A Doñana természeti terület állapotromlása] ítélet, C-559/19, EU:C:2021:512, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 A jelen ügyben a Dán Királyság a pert megelőző eljárás keretében és ellenkérelmének mellékleteként benyújtotta a 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű járművek parkolóhelyeinek számára vonatkozó adatokat. Ezt követően a tárgyaláson e tagállam – anélkül, hogy azokat a Bizottság vitatta volna – pontosításokkal szolgált ezen adatokkal kapcsolatban, amelyek szerint a 25 órás szabály által érintett 1400 állami parkolóhelyen kívül Dánia területén legalább 855, a magánszektor által üzemeltetett és időrendi korlátozás nélkül igénybe vehető parkolóhely létezik.

49 Márpedig a Bizottság keresetlevelében e tekintetben azon állításra szorítkozott, hogy nincs a dán autópálya-hálózaton elegendő alternatív parkolókapacitás, mivel e hálózat egészén – az eljárás e szakaszában rendelkezésére álló adatok szerint – legfeljebb 717 beállóhelyet jelöltek meg, amelyek közül 625 a dán határon vagy annak közelében található, és ezenkívül egyes helyek díjkötelesek.

50 Egyébiránt, ami a Dán Királyság által ellenkérelmének mellékleteként benyújtott adatokat illeti, amelyek azt megelőzően, hogy e tagállam a tárgyaláson lefelé módosította volna azokat, legalább 1047 hosszú tartamú pihenőidő céljából igénybe vehető parkolóhelyet jeleztek, a Bizottság válaszában annak megjegyzésére szorítkozott, hogy ezek az adatok nem módosítják a jelen ügyben levont következtetéseit.

51 Ezzel szemben a Bizottság nem szolgáltatott semmilyen objektív adatot, amely lehetővé tenné annak megállapítását, hogy a magánszektor által biztosított alternatív parkolási kapacitások a releváns forgalom volumenére tekintettel nem elegendőek a 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű járművek 25 órát meghaladó pihenőidők céljából történő fogadásához. Márpedig ilyen objektív adatok hiányában nem állapítható meg – vagy csak vélelmekre alapozva –, hogy a 25 órás szabály ténylegesen olyan jellegű, hogy a fogadó tagállam szállítási szolgáltatóhoz képest a más tagállamban honos szolgáltatók hátrányára akadályozza az utóbbi szolgáltatók által folytatott kabotázsműveleti tevékenységeket.

52 Ezt az értékelést nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a jelen ügyben benyújtott iratokból kitűnik, hogy a 25 órás szabály bevezetésének időpontjában a dán autópálya-hálózat állami pihenőhelyein kapacitásproblémák álltak fenn, és hogy a felszólító levélre adott válaszában maga a Dán Királyság „a parkolási kapacitás tekintetében Dánia előtt álló jelenlegi kihívásokat” jelölte meg e szabály bevezetésének egyik fő okaként.

53 Az állami pihenőhelyeken való parkolással kapcsolatos problémák fennállását illetően ugyanis önmagában az ilyen általános elismerés alapján nem vonható le az a következtetés, hogy a jelen ügyben a Dán Királyság a 25 órás szabály elfogadásával megsértette az 1072/2009 rendeletet. Közelebbről az a puszta tény, hogy – amint az a jelen ítélet 48. pontjában megállapításra került – a magánszektor által biztosított parkolási kapacitás alacsonyabb az állami pihenőhelyeken rendelkezésre álló kapacitásnál, önmagában nem teszi lehetővé a magánszektor által a 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű járművek fogadásához a 25 órát meghaladó pihenőidő céljára biztosított parkolási kapacitás elégtelenségének megállapítását, mivel ezen időkorláton belül e járművek parkolása továbbra is megengedett az állami pihenőhelyeken. Következésképpen az erre vonatkozó objektív adatok hiányában nem bizonyított, hogy a magánszektor által biztosított parkolási kapacitások a releváns forgalom volumenére tekintettel elégtelenek lennének a hosszabb pihenőidők céljára.

54 A Bizottság által hivatkozott azon tényt illetően, hogy az időkorlát nélkül igénybe vehető parkolóhelyek többsége a dán határon vagy annak közelében található, a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Dán Királyság által ellenkérelmének mellékleteként benyújtott adatokból egyrészt az következik, hogy a 25 órát meghaladó pihenőidő céljából rendelkezésre álló 855 parkolóhelyből mintegy 230 Dánia területén belül található, másrészt pedig, hogy a többi hely különböző határmenti területeken, mind szárazföldi, mind pedig az említett területtől igen távol eső tengeri területeken terül el. Márpedig az e tekintetben a Bizottság által szolgáltatott objektív adatok hiányában a Bizottság nem bizonyítja sem azt, hogy e helyek kapacitása nem elegendő e pihenőidő tiszteletben tartásához, sem pedig azt, hogy azok elhelyezkedése jelentősen akadályozza a más tagállamokban letelepedett szolgáltatók által végzett kabotázsműveleti tevékenységeket a fogadó tagállam szállítási szolgáltatóihoz képest, akik végső soron maguk arra is kényszerülnek, hogy járműveiket arra a helyre irányítsák át, ahol működési központjuk található.

55 A Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre adott válaszában a Bizottság ezenkívül elismerte, hogy nem tud pontos adatot szolgáltatni a hasznos helyek számát illetően, és különösen nem tud tájékoztatást adni a Bíróságnak arról, hogy e helyeket milyen módon kellene földrajzilag elosztani ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy a más tagállamokban honos fuvarozók tevékenységének korlátozása már nem áll fenn. Hozzátette, hogy véleménye szerint a magánszektor által biztosított parkolási kapacitás, amelyre a Dán Királyság hivatkozik, nem releváns, mivel ennek a szükséges alternatív kapacitásnak nagyon magas küszöbértéket kellene elérnie ahhoz, hogy a 25 órás szabály immár ne jelentsen többletterhet a külföldi szolgáltatók számára a dán gazdasági szereplők által viselt költségekhez képest.

56 Márpedig ezáltal a Bizottság maga is elismerte, hogy a jelen ügyben vélelmekre támaszkodott.

57 Végül, ami azt a tényt illeti, hogy az említett, Dániában fennálló alternatív magánkapacitás egy része díjköteles, hangsúlyozni kell, hogy a Dán Királyság által szolgáltatott adatok szerint a magánszektor által biztosított díjköteles parkolóhelyek használatáért fizetendő összegek nem tűnnek túlzott mértékűnek, és az ilyen költségek adott esetben a nemzeti fuvarozók által nyújtott szállítási szolgáltatásokat is érinthetik, például annak érdekében, hogy elkerüljék az ahhoz kapcsolódó költségeket, hogy járműveiket vissza kell irányítaniuk oda, ahol működési központjuk található. Ezenkívül a Bizottság által szolgáltatott releváns objektív adatok hiányában nem zárható ki, hogy a magánszektor által üzemeltetett díjmentes parkolóhelyek mindenképpen elegendőek a 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű járművek 25 órát meghaladó pihenőidők céljából történő befogadásához.

58 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon a jelen ítélet 33. pontjában felidézett azon állításait, amelyek szerint a 25 órás szabály a jelen esetben olyan mértékben korlátozta a fennálló parkolási lehetőségeket, hogy a pihenőidőre és vezetési időre vonatkozó fent említett rendelkezések tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségre tekintettel ebből az 1072/2009 rendelet hatálya alá tartozó szállítási szolgáltatások szabad nyújtásának akadályozása következik. A Bizottság keresetét tehát el kell utasítani.

A költségekről

59 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Dán Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

60 Ugyanezen eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján, amely előírja, hogy az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket, a Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) Az Európai Bizottság a saját költségein felül viseli a Dán Királyság részéről felmerült költségeket is.

3) A Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások