

NOTAT

Til Folketingets Europaudvalg og Transport-, Bygnings- og Boligudvalget

Dato 21. september 2018
J. nr. 2018-3954

Den danske regerings besvarelse af Europa-Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2018/2221 vedrørende tidsbegrænset parkering for lastbiler på motorvejsrasteplasser

Kommissionen har i brev af 19. juli 2018 sendt åbningsskrivelse nr. 2018/2221 til Danmark. Det er Kommissionens opfattelse, at Danmarks parkeringstidsbegrænsning på højst 25 timer krænker friheden til at udveksle tjenesteydelser på transportområdet, jf. artikel 1, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1072/2009.

Danmark skal som svar på Kommissionens åbningsskrivelse meddele, at Danmark ikke anerkender, at den tidsbegrænsede parkering krænker friheden til at udveksle tjenesteydelser på transportområdet, jf. artikel 1, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1072/2009, hverken direkte eller indirekte.

Danmark henviser i den forbindelse til, at det er medlemsstatens prerogativ at fastsætte parkeringsregler, at den danske regel om tidsbegrænset parkering ikke er diskriminerende og er begrundet i legitime formål af almen interesse, og at parkeringsreglen er proportional. I det følgende uddybes disse forhold.

Ikke-diskriminerende

Den tidsbegrænsede parkering er en generel og objektiv regel, der gælder både danske og udenlandske lastbiler, og reglen er derfor ikke udtryk for forskelsbehandling.

I de undersøgelser, som er foretaget af kapacitetsudnyttelsen af parkeringsfaciliteterne på de statslige rasteplasser, er der ikke skelet til de parkerendes nationalitet. Parkeringsreglen er besluttet indført for at adressere en konkret udfordring. Empiriske undersøgelser peger således på, at der eksisterer en kapacitetsudfordring på de danske motorvejsrasteplasser, der er tæt knyttet til lastbilers langtidsparkering.

Legitimt formål

Kommissionen anfører, at den tidsbegrænsede parkering ikke har et legitimt formål, og at beslutningen ikke forekommer at være underbygget af nogen officiel undersøgelse. Dette er ikke korrekt.

Den danske statslige vejmyndighed, Vejdirektoratet, har forud for indførelsen af 25 timers-reglen gennemført en række aktiviteter og undersøgelser knyttet til



tunge erhvervstransporters anvendelse af rasteplasser langs motorvejsnettet. Det omfatter såvel tælling af kapacitetsudnyttelse af lastbilverkingspladser som tælling og afdækning af opholdstidsmønstre. Dette er beskrevet nærmere i det faktaark, som blev fremlagt samtidig med offentliggørelsen af den politiske aftale om sagen den 28. februar 2018.

Sammenfattende peger Vejdirektoratets undersøgelser på, at der på en lang række rasteplasser langs motorvejsnettet kan konstateres kapacitetsudfordringer for parkering af lastbiler, og at der er en klar sammenhæng til langtidsparkering. Undersøgelsens resultater er indgået i den politiske beslutningsproces.

Herudover har der løbende været rapporteringer til blandt andet Vejdirektoratet om uordnede forhold på rasteplasserne som følge af chaufførers længerevarende ophold. Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at de danske motorvejsrasteplasser hverken er planlagt eller indrettet med henblik på parkering eller ophold i længere tid.

Endvidere har kapacitetsudfordringerne medført, at lastbiler parkeres ulovligt på rasteplasserne eller på til- og frakørselsramper til rasteplasserne til gene og fare for andre trafikanter.

Kapacitetsudfordringerne har tillige haft den u hensigtsmæssige konsekvens, at chauffører, der i løbet af deres arbejdsdag har brug for at tage deres lovpligtige pauser og kortere hvil, kan have vanskeligt ved at overholde køre- og hviletidsreglerne, idet der ikke er plads på rasteplasserne. Den tidsbegrænsede parkering styrker derfor efterlevelsen af køre- og hviletidsreglerne snarere end det modsatte som hævdet af Kommissionen.

EU-Domstolen¹ har udtrykkeligt fastslået, at det er ulovligt at afholde det regulære egentlige hvil (mindst 45 timer) i køretøjet, og at en førerkabine ikke synes at udgøre en hvileplads, der er egnet til længere hviletider end daglige hviletider og reducerede egentlige hviletider. Førere bør have mulighed for at tilbringe deres regulære egentlige hviletider et sted med tilpassede og tilstrækkelige betingelser for indkvartering. Den i Danmark indførte parkeringsbegrænsning forhindrer netop, at chauffører afholder dette regulære egentlige hvil i køretøjet, idet det bemærkes, at der ikke findes overnatningsmuligheder på de danske motorvejsrasteplasser. Skulle det være tilfældet, at chauffører opholder sig på motorvejsrasteplasserne under et regulært egentligt hvil uden at tilbringe det i lastbilen, er det Danmarks opfattelse, at denne adfærd har karakter af forstyrrelse af den offentlige orden og er udtryk for uordnede forhold på rasteplassen.

Kommissionen anfører, at parkeringsbegrænsningen forhindrer, at chauffører parkerer deres lastbil på motorvejsrasteplasserne, mens chaufførerne afholder deres regulære egentlige hvil andetsteds. Dette synspunkt bygger på en forkert præmis. Der findes i Danmark *ikke* en praksis sted, hvor chauffører hentes og

¹ C-102/16 (Vaditrans-sagen).



bringes til og fra motorvejsrastepladserne i forbindelse med afholdelse af det regulære ugentlige hvil.

Det er Danmarks opfattelse, at formålet med *offentlige* rastepladser er, at trafikanter på deres rejse på den pågældende strækning kan raste, dvs. spise, forrette nødtørft, hvile mv. – dette bl.a. af hensyn til trafiksikkerheden. Det er *ikke* medlemsstaternes opgave eller pligt at stille gratis faciliteter langs motorvejene til rådighed for lastbilerhvervets længerevarende ophold. Denne opgave påhviler branchen selv.

Indførelsen af 25 timers parkeringsgrænsen har derfor også medvirket til at skabe et incitament for private aktører til at løfte deres ansvar: at der bl.a. udvikles private initiativer til '*safe and secure parking*' med passende overnatningsmuligheder og andre faciliteter for chauffører og lastbiler.

Det er Danmarks vurdering, at motorvejsrastepladserne er helt uegnede til længerevarende ophold på mere end ét døgn, idet de er støjbelastede, og der ikke findes overnatningsmuligheder, bedefaciliteter eller andre fornødne faciliteter til længere ophold. Desuden er det kun muligt at forlade motorvejsrastepladserne via motorvejsnettet, hvilket betyder, at der ikke er adgang til fx by, butikker eller andre rekreative faciliteter. Bag foranstaltningen ligger derfor også et hensyn til chaufførernes miljø- og arbejdsforhold, idet chaufførernes hvil i henhold til køre- og hviletidsforordningens artikel 4, litra h, betragtes som deres fritid.

Danmark bemærker desuden, at kapacitetsudfordringen og presset på motorvejsrastepladserne forventes at stige i takt med den voksende lastbiltrafik i Europa, og har på den baggrund fundet behov for at indføre regulering på området.

Danmark finder derfor sammenfattende, at der med baggrund i de faktiske forhold omkring kapacitetsudfordringer, trafiksikkerhed, sociale forhold, opretholdelse af den offentlige orden og en styrkelse af muligheden for at overholde køre- og hviletidsreglerne ligger et fuldt ud legitimt formål af almen interesse bag beslutningen om at indføre tidsbegrænset parkering.

Proportionalitet

Kommissionen anfører, at andre løsningsmodeller ikke er blevet vurderet, og at foranstaltningen ikke er proportional med hensyn til at opfylde formålet. Dette er ikke korrekt.

Til grund for den politiske beslutning om at afhjælpe kapacitetsudfordringerne har der både været foretaget en vurdering af forskellige former for adfærdregulerende tiltag på rastepladserne (tidsbegrænsning, betalingsparkering med eller uden adgangskontrol, tekniske løsninger, timeantal mv.) ligesom forhold vedrørende anlægsudvidelser er blevet belyst. De forskellige muligheder og



løsninger er i processen drøftet indgående med de berørte brancheorganisationer.

En tidsbegrænsning på 25 timer er vurderet som en effektiv, saglig og forholdsmæssig restriktion til løsning på den kapacitetsudfordring, som er påvist i Vejdirektoratets undersøgelser, samt de negative afledte effekter kapacitetsudfordringen medfører.

De empiriske data viser således, at en tidsbegrænsning på væsentligt færre timer end 25 vil medføre unødigt afvist trafik, hvilket vil være u hensigtsmæssigt, herunder forhindre muligheden for at afholde forkortede hvil, som godt må afholdes i køretøjet. Samtidig vil en tidsbegrænsning på mere end 25 timer ikke i tilstrækkelig grad medvirke til at afhjælpe de aktuelle kapacitetsudfordringer, som Danmark står overfor. En model med 25 timers tidsbegrænsning er derfor skønnet som en proportional og nødvendig løsning.

Tidsbegrænsningen på 25 timer gælder på alle motorvejsrastepladser og på alle ugedage. Det sikrer et enkelt og konsistent regelsæt, der er nemt at kommunikere og let for brugeren at forstå. Dette hensyn ligger også til grund for, at en kombination af tidsbegrænset parkering og betalingsparkering ikke er fundet hensigtsmæssig eller formålstjenestelig. En ren betalingsmodel er også blevet vurderet, men skønnet mere indgribende end en simpel tidsbegrænset løsning.

Med én generel tidsgrænse er der samtidig taget et hensyn til at sikre en sammenhængende løsning, hvor kapacitetsudfordringen ikke "skubbes rundt" mellem rastepladserne, og der ikke opstår "sivning" til andre rastepladser, som der er grund til at antage ved f. eks. en differentieret tidsgrænse. Det skal i den forbindelse nævnes, at tidsbegrænsningen på de motorvejsrastepladser, som allerede var underlagt en tidsbegrænsning, nu samtidig hæves fra 11 timer til 25 timer.

En tidsgrænse på 25 timer er efter Danmarks vurdering konform i sin udformning med køre- og hviletidsreglerne. Det styrker chaufførernes mulighed for at holde pauser og kortere hvil. Herudover vil det fortsat være mulighed at tage et kort, reduceret ugentligt hvil (24-25 timer).

For så vidt angår de reducerede ugentlige hvil over 25 timer, bemærker Danmark, at denne type hvil typisk maksimalt kun afholdes én gang om ugen, hvorfor kørslen i rimelig tid i forvejen kan planlægges derefter. Danmark konstaterer i den forbindelse, at køre- og hviletidsforordningen pålægger transportvirksomheden at tilrettelægge arbejdet og give chaufførerne de nødvendige instrukser, således at chaufførerne kan overholde køre- og hviletidsbestemmelserne. Heri indgår ansvaret for at give instrukser om egnede lokaliteter.



Danmark anerkender derfor ikke påstanden om, at tidsbegrænsningen forringer chaufførernes mulighed for at overholde køre- og hviletidsreglerne, herunder særligt hvil over 25 timer.

Det er vigtigt at slå fast, at tidsbegrænsningen alene gælder på statens 90 motorvejrastepladser, hvor der er konstateret et presserende og aktuelt behov for kapacitet, og ikke på rastepladser på det resterende statslige vejnet eller det kommunale vejnet.

Danmark finder ud fra en samlet vurdering således, at tidsbegrænsningen er udfærdiget på en sådan måde, at den både er egnet til at nå det tilsigtede lovlige mål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt og passende for at nå dette mål.

Udveksling af tjenesteydelser (cabotage)

Kommissionen anfører, at den tidsbegrænsede parkering er udtryk for indirekte forskelsbehandling og en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser i form af cabotagekørsel og international transport i Danmark.

Danmark anerkender ikke Kommissionens opfattelse af, at foranstaltningen er udtryk for forskelsbehandling og en begrænsning af den frie bevægelighed. Præmissen for denne antagelse er, at ikke-hjemhørende vognmænd ikke har andre parkering- og overnatningsalternativer. Dette er Danmark ikke enig i.

I Danmark findes der parkeringsmuligheder i tilknytning til eksempelvis transportcentre, kombiterminaler, havne, andre offentlige parkeringspladser, private parkeringspladser, transportvirksomheder, transportkøbere mv. Mange af disse med langt bedre mulighed for chaufføren for hvile end på afsidesliggende og støjende motorvejrastepladser.

Herudover er der almindelige overnatningsmuligheder på moteller, hoteller, mv. Danmark hæfter sig ved, at det er helt almindelig praksis, at der i forbindelse med udstationering af arbejdstagere sørges for passende overnatningsforhold, og at dette hverken anses for forskelsbehandling eller uforholdsmæssigt, da det er en naturlig konsekvens af, at arbejdstageren opererer i et andet land. Ikke-hjemhørende chauffører betragtes i EU-retlig forstand som udstationerede, når de opererer i et andet EU-land.

Herudover er den tidsbegrænsede parkering i Danmark mindre restriktiv for udførelsen af vejgodstransporten i Europa end mange af de restriktioner, som branchen allerede er underlagt i andre medlemsstater. Der kan eksempelvis henvises til Kommissionens rapport fra 2010 "*Driving Restrictions for Heavy Goods Vehicles in the European Union*".



Øvrige bemærkninger

Kommissionen anfører, at det fortsat er uklart, om tidsbegrænsningen er udtrykkeligt fastsat ved lov.

Danmark skal præcisere, at tidsbegrænsningen ikke er fastsat direkte ved lov eller i administrative forskrifter. Færdselslovens § 92, stk., 1 indeholder en hjemmel til, at vejmyndigheden for en offentlig vej (Vejdirektoratet for så vidt angår statsvejnettet) med samtykke fra politiet kan træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, f.eks. tidsbegrænset parkering. Ifølge bestemmelsen kan der indføres parkeringsrestriktioner ud fra såvel færdselsmæssige som almene hensyn.

Danmark kan bekræfte, at den tidsbegrænsede parkering for lastbiler på 25 timer er trådt i kraft pr. 1. juli 2018. Foranstaltningen gælder alle lastbiler, uanset nationalitet og omfatter alle 90 statslige motorvejsrastepladser, der tilsammen har ca. 1.300 lastbilsparkeringspladser. Vejdirektoratet har haft ansvaret for den praktiske opsætning af skilte på samtlige statslige motorvejsrastepladser.

Vejdirektoratet har forud for ikrafttrædelsen grundigt informeret om den tidsbegrænsede parkering. Vejdirektoratet har skrevet til samtlige EU-landes transportmyndigheder, til EU-landenes nationale transportorganisationer via den internationale transportorganisation, IRU. Vejdirektoratet har desuden på sin hjemmeside informeret om foranstaltningen på engelsk og på dansk. Endelig er der delt postkort ud til lastbilchaufførerne på rastepladserne på dansk, engelsk, tysk, polsk, russisk og rumænsk.

Om det forhøjede afgifts- og bødeniveau er det væsentligt at pointere, at det er af generel karakter og ikke specifikt knyttet til motorvejsrastepladserne.

Det generelle afgiftsniveau på 510 kr. for overtrædelse af standsnings- og parkeringsforbud planlægges forhøjet til 2.040 kr. for køretøjer, hvis tilladte totalvægt overstiger 3.500 kg. Herudover hæves bøden for standsning og parkering på selve motorvejsnettet, herunder på til- og frakørsler til motorvejsrastepladserne, for køretøjer, hvis tilladte totalvægt overstiger 3.500 kg. Konkret forventes det, at bøden skal hæves fra 1.000 kr. til 3.000 kr. Forslaget ændrer ikke på, at domstolene efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde kan fravige det angivne bødeniveau. Det er intentionen, at ændringerne om bøder på selve motorvejsnettet skal træde i kraft den 1. januar 2019 og gennemføres ved lov.

Afsluttende bemærkninger

Danmark finder således ikke, at den tidsbegrænsede parkering hverken direkte eller indirekte krænker friheden til at udveksle tjenesteydelser på transportområdet, jf. artikel 1, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 1072/2009, og at foranstaltningen i øvrigt er forenelig med EU-retten.



Afslutningsvist undrer det Danmark, at Kommissionen i sin vurdering af den danske 25 timers-regel ikke fokuserer på og tager hensyn til formålet med køre- og hviletidsreglerne. Formålet, der både fremgår af forordningen og er fastslået af EU-Domstolen², er at sikre chaufførerne ordentlige arbejdsvilkår og forbedre færdselssikkerheden. Den danske 25 timer-regel understøtter netop disse formål. I forlængelse heraf bemærkes det, at Kommissionen i forbindelse med revisionen af køre- hviletidsreglerne i regi af Mobilitetspakken netop fremfører som begrundelse for at ændre reglerne, at reglerne kun delvist har forbedret arbejdsvilkårene for chauffører, og at de foreslåede ændringer skal bidrage til forbedringen heraf, samt at dette anses som i overensstemmelse med målsætningerne i Kommissionens sociale dagsorden om at sikre ordentlige arbejdsvilkår og passende social beskyttelse.

Regeringen har besvaret Europa-Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

² C-102/16 (Vaditrans-sagen).