Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

24 päivänä maaliskuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Tieliikenteen valvontalaite – Asetus (ETY) N:o 3821/85 – 15 artiklan 7 kohta – Asetus (EY) N:o 561/2006 – Valvontamenettely – Hallinnollinen sanktio – Ajopiirturin piirturilevyjä ei ole esitetty kuluvalta päivältä ja edeltäviltä 28 päivältä – Yksi ainoa rikkomus vai useita rikkomuksia

Yhdistetyissä asioissa C-870/19 ja C-871/19,

joissa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 19.9.2019 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 26.11.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze

vastaan

MI (C-870/19) ja

TB (C-871/19),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari) ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– MI ja TB, edustajanaan G. Beghin, avvocato,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Greco, avvocato dello Stato,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Kotsoni, S. Chala, E. Skandalou ja K. Georgiadis,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Euroopan komissio, asiamiehinään L. Malferrari ja C. Vrignon,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 (EYVL 1985, L 370, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 561/2006 (EUVL 2006, L 102, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 3821/85), 15 artiklan 7 kohdan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa vastakkain ovat yhtäältä Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (prefektuuri, keskushallinnon aluevirasto, Firenze, Italia) ja toisaalta MI (asia C-870/19) ja TB (asia C-871/19), jotka ovat kaksi tieliikenteessä käytettävän ajoneuvon kuljettajaa, ja joissa on kyse useista hallinnollisista seuraamuksista, joita viimeksi mainituille on määrätty ajo- ja lepoaikojen noudattamista koskevan lainsäädännön rikkomisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 3821/85

3 Asetuksella N:o 3821/85 kumottiin ja korvattiin valvontalaitteen käyttöön ottamisesta tieliikenteessä 20.7.1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1463/70 (EYVL 1970, L 164, s. 1). Asetus N:o 3821/85 puolestaan kumottiin ja korvattiin tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista, asetuksen N:o 3821/85 kumoamisesta ja asetuksen N:o 561/2006 muuttamisesta 4.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 165/2014 (EUVL 2014, L 60, s. 1). Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan vuoksi on kuitenkin otettava huomioon asetus N:o 3821/85.

4 Asetuksen N:o 3821/85 3, 7 ja 11 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3820/85 [(EYVL 1985, L 370, s. 1)] tarkoitetut ajanjaksot osoittavalla valvontalaitteella voidaan tehokkaasti valvoa näiden säännösten noudattamista,

– –

ajoneuvon matkaa koskevien lisätietojen, kuten nopeuden ja kuljetun matkan, automaattinen kirjaaminen voi huomattavasti parantaa liikenneturvallisuutta ja edistää järkevää ajoneuvon käyttöä; näin ollen on tarkoituksenmukaista edellyttää myös näiden tietojen kirjaamista,

– –

edellä tarkoitetun työ- ja lepoaikojen valvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen velvoittaa työnantajat ja kuljettajat huolehtimaan laitteen moitteettomasta toiminnasta ja suorittamaan huolellisesti edellytetyt toimenpiteet”.

5 Mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Valvontalaite on asennettava ja sitä on käytettävä jäsenvaltiossa rekisteröidyissä ajoneuvoissa, joita käytetään maanteiden henkilö- tai tavaraliikenteessä, lukuun ottamatta asetuksen – – N:o 561/2006 3 artiklassa tarkoitettuja ajoneuvoja. – –”

6 Mainitun asetuksen 13 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Työnantajan ja kuljettajan on huolehdittava valvontalaitteen sekä, jos kuljettaja ajaa liitteen I B mukaisin valvontalaittein varustettua ajoneuvoa, kuljettajakortin moitteettomasta toiminnasta ja oikeasta käytöstä.”

7 Saman asetuksen 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Työnantajan on huolehdittava siitä, että liitteen I mukaisilla valvontalaitteilla varustettujen ajoneuvojen kuljettajilla on riittävä määrä piirturilevyjä ottaen huomioon näiden piirturilevyjen yksilölliset ominaisuudet, työn keston ja sen mahdollisuuden, että vahingoittuneet tai valvontaviranomaisen haltuun ottamat piirturilevyt on korvattava. Työnantaja saa antaa kuljettajille vain hyväksytyn mallisia, ajoneuvoon asennettuun laitteeseen sopivia piirturilevyjä.

Jos ajoneuvo on varustettu liitteen I B mukaisella valvontalaitteella, työnantajan ja kuljettajan on huolehdittava siitä, että työn kesto huomioon ottaen liitteessä I B tarkoitettu tulostaminen voidaan tarkastuksen yhteydessä pyynnöstä suorittaa virheettömästi.

2. Yrityksen on säilytettävä piirturilevyjä ja 15 artiklan 1 kohdan noudattamiseksi tehtyjä tulosteita käytön jälkeen vähintään yksi vuosi aikajärjestyksessä ja luettavassa muodossa ja annettava niistä jäljennös asianomaiselle kuljettajalle tämän pyynnöstä. – –”

8 Asetuksen N:o 3821/85 15 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”– –

2. Kuljettajien on käytettävä jokaisena ajopäivänä piirturilevyjä tai kuljettajakortteja alkaen hetkestä, jona he ottavat ajoneuvon haltuunsa. Piirturilevy tai kuljettajakortti poistetaan vasta vuorokautisen työajan päätyttyä, jollei poistamiseen anneta lupaa muulla tavoin. Piirturilevyä tai kuljettajakorttia ei saa käyttää tarkoitettua pitempää aikaa.

– –

7. a) Kuljettajan ajaessa ajoneuvoa, jossa on liitteen I mukainen valvontalaite, kuljettajan on milloin tahansa pyynnöstä esitettävä valvontaviranomaiselle
   i) kuluvan viikon piirturilevyt sekä kuljettajan edellisten 15 päivän kuluessa käyttämät piirturilevyt;
   ii) kuljettajakortti, jos hänellä sellainen on; ja
   iii) kaikki käsin tehdyt muistiinpanot ja tulosteet kuluvalta viikolta ja edeltäviltä 15 päivältä, joita tässä asetuksessa ja asetuksessa – – N:o 561/2006 edellytetään.

Kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2008 alkaen edellä i ja iii alakohdassa tarkoitetut ajanjaksot kattavat kuluvan päivän ja edeltävät 28 päivää.

b) Kuljettajan ajaessa ajoneuvoa, jossa on liitteen I B mukainen valvontalaite, kuljettajan on milloin tahansa pyynnöstä esitettävä valvontaviranomaiselle
   i) kuljettajakorttinsa;
   ii) kaikki käsin tehdyt muistiinpanot ja tulosteet kuluvalta viikolta ja edeltäviltä 15 päivältä, joita tässä asetuksessa ja asetuksessa – – N:o 561/2006 edellytetään; ja
   iii) piirturilevyt edellisessä alakohdassa tarkoitetulta ajalta, jos hän on tänä aikana ajanut liitteen I mukaisella valvontalaitteella varustettua ajoneuvoa.

   Kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2008 alkaen ii alakohdassa tarkoitettu ajanjakso kattaa kuluvan päivän ja edeltävät 28 päivää.

c) Toimivaltainen valvontaviranomainen voi valvoa asetuksen – – N:o 561/2006 noudattamista piirturilevyjen, valvontalaitteen tai kuljettajakortin tallentamien näytölle tai kirjoittimelle tulostettujen tietojen ja, jollei näitä tietoja ole, minkä tahansa muun todistusvoimaisen asiakirjan avulla, joka osoittaa, että 16 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen kaltaisia säännöksiä ei ole noudatettu.

– –”

9 Asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on riittävän ajoissa komissiota kuultuaan saatettava voimaan tämän asetuksen soveltamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.

Näissä säännöksissä on säädettävä muun muassa valvonnan järjestämisestä, valvontamenettelystä ja -keinoista sekä säännösten rikkomisen seuraamuksista.”

10 Mainitun asetuksen liitteessä I oli I kohta, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, ja jossa säädettiin seuraavaa:

”Tässä liitteessä:

a) ’valvontalaitteella’ tarkoitetaan:

   tieajoneuvoihin asennettavaksi tarkoitettuja laitteita, jotka automaattisesti tai puoliautomaattisesti osoittavat ja tallentavat näiden ajoneuvojen liikkumista ja niiden kuljettajien tiettyjä työaikoja koskevia yksityiskohtaisia tietoja;

b) ’piirturilevyllä’ tarkoitetaan:

valvontalaitteeseen sijoitettavaa levyä, joka vastaanottaa ja säilyttää tallennettavat tiedot ja jolle valvontalaitteen merkintälaitteet kirjaavat tarvittavista tiedoista jatkuvan tallenteen;

– –”

11 Mainitun asetuksen liitteessä I B oli I kohta, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, ja jossa säädettiin seuraavaa:

”Tässä liitteessä käytetään seuraavia määritelmiä:

– –

t) Kuljettajakortti: Ajopiirturikortti, jonka jäsenvaltion viranomaiset ovat myöntäneet tietylle kuljettajalle.

Kuljettajakortti yksilöi kuljettajan ja sen avulla voidaan tallentaa tietoja kuljettajan toiminnasta.

– –

ee) Valvontalaitteisto: Kaikki ne laitteet, jotka on tarkoitettu asennettaviksi tieliikenneajoneuvoihin ja joiden avulla voidaan osoittaa, tallentaa ja säilyttää muistissa automaattisesti tai puoliautomaattisesti kyseisten ajoneuvojen liikkumista ja niiden kuljettajien tiettyjä työaikoja koskevat yksityiskohdat.

– –”

Asetus N:o 561/2006

12 Asetuksen N:o 561/2006 johdanto-osan 17, 26 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(17) Tämän asetuksen tavoitteena on parantaa sen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden sosiaalisia oloja sekä parantaa yleistä liikenneturvallisuutta. – –

– –

(26) Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt sekä varmistettava niiden täytäntöönpano. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä. – –

(27) Selvän ja tehokkaan noudattamisen valvonnan kannalta on suotavaa yhdenmukaistaa säännökset, jotka koskevat kuljetusyritysten ja kuljettajien vastuuta tämän asetuksen säännösten rikkomisesta. Tämä vastuu voi johtaa tapauksesta riippuen jäsenvaltioissa rikosoikeudellisiin, siviilioikeudellisiin tai hallinnollisiin seuraamuksiin.”

13 Mainitun asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan maanteiden tavara- ja henkilöliikenteessä toimivien kuljettajien ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt sisämaan liikennemuotojen välisen kilpailun edellytysten yhdenmukaistamiseksi erityisesti tieliikenteen alalla sekä työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Tämän asetuksen säännöksillä pyritään myös edistämään jäsenvaltioiden seuranta- ja noudattamisen valvontakäytännön parantamista sekä työskentelytapojen parantamista tieliikennealalla.”

14 Mainitun asetuksen 6 artiklassa vahvistetaan vuorokautiset, viikoittaiset sekä kahden peräkkäisen viikon enimmäisajoajat, kun taas sen 7 ja 8 artikla koskevat taukoja ja lepoaikoja.

15 Mainitun asetuksen 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava tämän asetuksen ja asetuksen – – N:o 3821/85 säännösten rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt, sekä toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä. Tämän asetuksen ja asetuksen – – N:o 3821/85 rikkominen ei saa johtaa useampaan kuin yhteen seuraamukseen tai menettelyyn. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava näistä toimenpiteistä ja seuraamuksia koskevista säännöistä komissiolle 29 artiklan toisessa kohdassa säädettyyn päivään mennessä. Komissio ilmoittaa asiasta muille jäsenvaltioille.

– –

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on oikeasuhteisten seuraamusten järjestelmä, joka voi sisältää taloudellisia seuraamuksia ja jota sovelletaan, jos yritys tai siihen sidoksissa olevat lähettäjät, huolitsijat, matkanjärjestäjät, hankkijat, alihankkijat ja kuljettajia välittävät toimistot rikkovat tämän asetuksen tai asetuksen – – N:o 3821/85 säännöksiä.”

Direktiivi 2006/22

16 Tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/22/EY (EUVL 2006, L 102, s. 35), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2009 annetulla komission direktiivillä 2009/5/EY (EUVL 2009, L 29, s. 45) (jäljempänä direktiivi 2006/22), 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Riskiluokitusjärjestelmä”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön riskiluokitusjärjestelmä, jossa yritykset luokitellaan suhteellisesti sen mukaan, montako kertaa ja kuinka vakavasti asianomainen yksittäinen yritys on rikkonut asetuksia – – N:o 3820/85 tai – – N:o 3821/85. Komissio tukee jäsenvaltioiden välistä keskustelua edistääkseen riskiluokitusjärjestelmien yhdenmukaisuutta.

2. Yritykset, joilla on korkea riskiluokitus, tarkastetaan tarkemmin ja useammin kuin muut. Tällaisen järjestelmän täytäntöönpanoa koskevista perusteista ja yksityiskohtaisista säännöistä keskustellaan 12 artiklassa mainitussa komiteassa parhaita käytäntöjä koskevan tietojenvaihtojärjestelmän perustamista varten.

3. Luettelo asetuksiin – – N:o 3820/85 ja – – N:o 3821/85 kohdistuvista rikkomuksista vahvistetaan ensimmäisen kerran liitteessä III.

Annettaessa asetusten – – N:o 3820/85 ja – – N:o 3821/85 rikkomisen vakavuuden arviointia koskevia ohjeita komissio voi tapauksen mukaan ja 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen mukauttaa liitettä III suuntaviivojen antamiseksi rikkomuksiin sovellettavan yhteisen luokituksen laatimiseksi sekä rikkomusten luokittelemiseksi ryhmiin niiden vakavuuden perusteella.

– –”

17 Direktiivin 2006/22 liitteessä III, jonka otsikko on ”Rikkomukset”, olevassa taulukossa ”annetaan suuntaviivat asetukseen – – N:o 561/2006 ja asetukseen – – N:o 3821/85 kohdistuviin rikkomuksiin sovellettavasta yhteisestä luokituksesta, jossa rikkomukset on luokiteltu niiden vakavuuden perusteella”. Tämän taulukon 2 kohtaan, jonka otsikko on ”Asetukseen – – N:o 3821/85 kohdistuvat rikkomukset luokittain”, sisältyy I kohta, jossa luetellaan seitsemän asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohtaan kohdistuvaa rikkomusta, jotka liittyvät asiakirjojen esittämistä koskevan velvollisuuden laiminlyömiseen, ja ne kaikki luokitellaan erittäin vakaviksi rikkomuksiksi (Very Serious Infringement; VSI). Nämä rikkomukset luetellaan mainitun taulukon I1–I7 kohdassa seuraavasti:

”I1	15 artiklan 7 kohta	Tarkastuksesta kieltäytyminen
I2	15 artiklan 7 kohta	Kuluvan päivän tietoja ei voida esittää
I3		Tietoja 28 edeltävältä päivältä ei voida esittää
I4		Kuljettajan hallussa olevan kuljettajakortin tietoja ei voida esittää
I5		Käsin merkittyjä tietoja ja tulosteita kyseiseltä päivältä ja edeltäviltä 28 päivältä ei voida esittää
I6		Kuljettajakorttia ei voida esittää
I7		Tulosteita kyseiseltä päivältä ja edeltäviltä 28 päivältä ei voida esittää”

Italian oikeus

18 Erityisen mittauslaitteen käyttöön ottamisesta työaikavelvoitteiden noudattamisen valvomiseksi tieliikenteen alalla – – annetun asetuksen – – nro 1463/70, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä, täytäntöönpanosta 13.11.1978 annetun lain nro 727 (legge n. 727 – Attuazione del regolamento – – n. 1463/70 – –, e successive modificazioni e integrazioni, relativo alla istituzione di uno speciale apparecchio di misura destinato al controllo degli impieghi temporali nel settore dei trasporti su strada; GURI nro 328, 23.11.1978) (jäljempänä laki nro 727/1978) 19 §:n mukaan jokaiselle, joka rikkoo asetuksen nro 1463/70, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä, säännöksiä sekä tämän lain ja sen soveltamisesta annettujen asetusten säännöksiä, joiden rikkomisesta ei ole säädetty erityistä seuraamusta, määrätään hallinnollinen seuraamus.

19 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että mainitun hallinnollisen seuraamuksen enimmäismäärä, jota pääasiassa voidaan soveltaa, vastaa kyseisen seuraamuksen vähimmäismäärää kaksinkertaisena eikä voi olla yli 100 euroa.

Pääasiat, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

20 Italiassa 26.7. ja 8.8.2013 suoritetuissa tieliikennetarkastuksissa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset totesivat, että MI (asia C-870/19) ja TB (asia C-871/19) eivät tieliikenteen ajoneuvojen kuljettajina voineet esittää ajoneuvoonsa asennetun ajopiirturin piirturilevyjä kuluvalta päivältä ja useilta edeltäviltä 28 päivältä.

21 Kyseiset viranomaiset määräsivät MI:lle ja TB:lle näin ollen useita hallinnollisia seuraamuksia lain nro 727/1978 useiden rikkomisten perusteella.

22 Toimivaltainen ensimmäisen asteen tuomioistuin hylkäsi kummassakin asiassa MI:n ja TB:n näistä päätöksistä nostamat kanteet.

23 MI:n ja TB:n valitettua mainituista ratkaisuista Tribunale di Firenzeen (Firenzen alioikeus, Italia), viimeksi mainittu katsoi 26.7.2016 antamissaan tuomioissa, että MI ja TB olivat syyllistyneet vain yhteen ainoaan lain nro 727/1978 rikkomiseen eli siihen, etteivät he olleet voineet esittää vaadittuja asiakirjoja kyseessä olevalta ajanjaksolta. Kyseinen tuomioistuin alensi näin ollen heille määrätyn rangaistuksen yhteen ainoaan seuraamukseen.

24 Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze valitti näistä kahdesta Tribunale di Firenzen tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia). Se vetoaa näiden kahden valituksensa tueksi siihen, että jos kuljettaja ei voi esittää tiettyä määrää ajoneuvoon asennetun ajopiirturin piirturilevyjä kuluvalta päivältä ja edeltäviltä 28 päivältä, kyseiselle kuljettajalle ei pidä määrätä yhtä ainoaa seuraamusta yhdestä ainoasta rikkomuksesta vaan useita seuraamuksia, jotka koskevat kutakin lyhyempää ajanjaksoa, joka sisältyy kuluvan päivän ja sitä edeltävien 28 päivän muodostamaan kokonaisajanjaksoon ja joiden osalta mainittu kuljettaja ei voi esittää näitä asiakirjoja.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että Italiassa on vireillä tuhansia pääasioiden kanssa samanlaisia asioita, ja että kun otetaan huomioon epäyhtenäinen kansallinen oikeuskäytäntö tällä alalla, pääasioissa olisi annettava selventävä periaateratkaisu.

26 Corte suprema di cassazione toteaa, että MI ja TB ovat rikkoneet asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohtaa ja että pääasioiden ratkaisu riippuu tämän säännöksen tulkinnasta.

27 Jos nimittäin mainittua säännöstä olisi tulkittava siten, että siinä asetetaan kuljettajalle yksi ainoa velvollisuus, joka muodostuu siitä, että tämän on pystyttävä tarkastuksessa esittämään kaikki piirturilevyt koko merkityksellisen ajanjakson osalta, tämän säännöksen rikkominen muodostaisi yhden ainoan rikkomuksen, joka voisi johtaa vain yhden ainoan seuraamuksen määräämiseen.

28 Jos asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohtaa olisi sitä vastoin tulkittava siten, että siinä säädetään useita velvoitteita, niiden rikkomisista voisi aiheutua yhtä monta rikkomusta kuin tarkastuspäivästä ja edeltävistä 28 päivästä muodostuvassa ajanjaksossa on sellaisia päiviä tai päivien ryhmiä, joilta piirturilevyjä ei ole esitetty.

29 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, jonka sanamuoto on kummassakin yhdistetyssä asiassa sama:

”Voidaanko [asetuksen N:o 3821/85] 15 artiklan [7 kohtaa] ajoneuvon kuljettajia koskevassa erityistapauksessa tulkita siten, että siinä säädetään yhdestä ainoasta kokonaisuutena tarkasteltavasta teosta, jota pidetään yhtenä ainoana rikkomuksena ja josta seuraa yksi ainoa seuraamus, vai voidaanko sen perusteella soveltaa aineellisen kumuloitumisen periaatetta siten, että rikkomuksia katsotaan tapahtuneen yhtä monta kuin säädetyn ajanjakson kuluessa (”kuluva päivä ja edeltävät 28 päivää”) on sellaisia päiviä, joilta ajopiirturin piirturilevyjä ei ole esitetty, ja niistä määrätään erikseen seuraamukset?”

30 Asiat C-870/19 ja C-871/19 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 23.12.2019 antamalla määräyksellä kirjallista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohtaa ja asetuksen N:o 561/2006 19 artiklaa tulkittava siten, että jos tarkastuksen kohteena olevan tieliikenteen ajoneuvon kuljettaja ei esitä valvontalaitteen piirturilevyjä useilta työpäiviltä ajanjaksona, joka kattaa tarkastuspäivän ja edeltävät 28 päivää, tarkastuspaikan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on määrättävä kyseiselle kuljettajalle yksi ainoa seuraamus yhden ainoan rikkomuksen perusteella, vai onko tälle määrättävä useita erillisiä seuraamuksia useista erillisistä rikkomuksista, joiden määrä vastaa puuttuvien piirturilevyjen määrää.

32 Asetusten N:o 3821/85 ja N:o 561/2006 tavoitteena on yhtäältä näiden asetusten soveltamisalaan kuuluvien kuljettajien työolojen ja yleensäkin liikenneturvallisuuden parantaminen ja toisaalta selkeiden yhtenäisten ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevien sääntöjen vahvistaminen sekä niiden valvonta (ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 25 kohta).

33 Tätä varten kyseisissä asetuksissa säädetään useista toimenpiteistä, erityisesti ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevista yhtenäisistä säännöistä sekä niiden valvonnasta, ja jäsenvaltioiden on taattava niiden noudattaminen soveltamalla seuraamusjärjestelmää kaikkiin näiden asetusten säännösten rikkomisiin.

34 Asetuksen N:o 3821/85 johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan työ- ja lepoaikojen valvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen velvoittaa työnantajat ja kuljettajat huolehtimaan valvontalaitteen moitteettomasta toiminnasta ja suorittamaan huolellisesti edellytetyt toimenpiteet.

35 Kuten kyseisen asetuksen liitteistä I ja I B ilmenee, tieliikenteen ajoneuvoihin asennetun valvontalaitteen, joka voi toimia analogisesti tai digitaalisesti, on mahdollistettava näiden ajoneuvojen liikkumista ja niiden kuljettajien tiettyjä työaikoja koskevien tietojen osoittaminen ja tallentaminen.

36 Jos tieliikenteen ajoneuvossa on analoginen valvontalaite, nämä tiedot tallennetaan laitteen sisällä olevalle piirturilevylle. Jos ajoneuvossa on digitaalinen valvontalaite, tiedot tallennetaan kuljettajakorttiin.

37 Mainitun asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kuljettajien on käytettävä jokaisena ajopäivänä piirturilevyjä tai kuljettajakortteja alkaen hetkestä, jona he ottavat ajoneuvon haltuunsa, ja että piirturilevy tai kuljettajakortti poistetaan vasta vuorokautisen työajan päätyttyä, jollei poistamiseen anneta lupaa muulla tavoin.

38 Tähän velvollisuuteen liittyen asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään, että analogisella valvontalaitteella varustetun ajoneuvon kuljettajan on valvontaviranomaisten pyynnöstä muun muassa esitettävä 1.1.2008 alkaen piirturilevyt kuluvalta päivältä sekä edeltäviltä 28 päivältä.

39 Asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään sen sanamuodon mukaan piirturilevyjen osalta velvoitteesta, jonka mukaan kuljettajan on voitava esittää piirturilevyt tarkastuspäivältä ja edeltäviltä 28 päivältä. Tässä säännöksessä säädetään yhdestä ainoasta velvoitteesta, joka kattaa koko kyseisen ajanjakson, eikä useista erillisistä velvoitteista kunkin kyseessä olevan päivän tai kunkin niitä vastaavan piirturilevyn osalta.

40 Näin ollen asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetyn velvoitteen laiminlyönti on yksi ainoa kertaluonteinen rikkomus, joka muodostuu siitä, että asianomainen kuljettaja ei voi tarkastushetkellä esittää kaikkia kyseisiä 29 piirturilevyä tai osaa niistä. Tästä rikkomuksesta voidaan määrätä vain yksi ainoa seuraamus.

41 Asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen N:o 3821/85 rikkominen ei nimittäin johda useampaan kuin yhteen seuraamukseen.

42 Tätä tulkintaa ei kyseenalaisteta direktiivin 2006/22 liitteen III säännöksissä. Mainitussa liitteessä III, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa, ei näet pyritty laatimaan täsmällistä ja tyhjentävää luetteloa asetuksiin N:o 561/2006 ja N:o 3821/85 kohdistuvista rikkomuksista, vaan siinä ainoastaan annetaan jäsenvaltioille suuntaviivat näihin asetuksiin kohdistuviin rikkomuksiin sovellettavasta yhteisestä luokituksesta. Tästä syystä näillä suuntaviivoilla ei voida poiketa asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan a alakohdan tulkinnasta, joka on johdettavissa sen sanamuodosta ja sellaisena kuin se on selostettu tämän tuomion 39 ja 40 kohdassa.

43 Myöskään asetusten N:o 3821/85 ja N:o 561/2006 tavoitteet, jotka on palautettu mieleen tämän tuomion 32 ja 33 kohdassa, eivät voi horjuttaa asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan sanamuotoon perustuvaa tulkintaa.

44 Edellä esitetystä seuraa, että kun tieliikenteen ajoneuvon kuljettaja ei tarkastuksessa voi esittää ajopiirturin piirturilevyjä kuluvalta päivältä ja edeltäviltä 28 päivältä, tämä toiminta muodostaa yhden ainoan rikkomuksen, josta on määrättävä yksi ainoa seuraamus.

45 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 19 kohdassa mainitut pääasioiden olosuhteet, on vielä muistutettava, että asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan mukaan asetusten N:o 3821/85 ja N:o 561/2006 rikkomiseen sovellettavien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä. Tässä yhteydessä on korostettava, että asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan noudattamatta jättämistä ei voida pitää vähäisenä rikkomuksena (ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 33 ja 34 kohta). Tästä noudattamatta jättämisestä säädetyn seuraamuksen on näin ollen oltava kyseisen rikkomuksen vakavuus huomioon ottaen riittävän suuri, jotta sillä voi olla todellinen varoittava vaikutus.

46 Lisäksi asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohdan noudattamatta jättäminen on sitäkin vakavampaa, jos niiden piirturilevyjen määrä, joita kuljettaja ei voi esittää, on suuri. Tällainen noudattamatta jättäminen nimittäin estää kuljettajien työolojen ja liikenneturvallisuuden tehokkaan valvonnan useiden päivien osalta.

47 Jotta asetuksen N:o 561/2006 19 artiklan 1 kohdassa säädettyä seuraamusten oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta noudatettaisiin, seuraamusta on näin ollen voitava riittävästi mukauttaa sen mukaan, miten vakavasta rikkomisesta on kyse (ks. vastaavasti tuomio 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, 33 ja 41 kohta).

48 Siinä tapauksessa, että tällaiseen rikkomiseen jäsenvaltion oikeuden perusteella sovellettavan sakon määrä olisi riittämätön, jotta sillä olisi varoittava vaikutus, kansallisen tuomioistuimen olisi kansallisen oikeuden unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaatteen nojalla tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti. Kansallisella tuomioistuimella on tätä periaatetta soveltamalla mahdollisuus varmistaa toimivaltansa rajoissa unionin oikeuden täysi tehokkuus, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2020, Association française des usagers de banques, C-778/18, EU:C:2020:831, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin valvottava myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun nullum crimen, nulla poena sine lege -periaatteen noudattamista. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate edellyttää, että rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset määritellään selkeästi laissa. Tämä edellytys täyttyy, kun yksityinen oikeussubjekti voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit saavat aikaan sen rikosoikeudellisen vastuun (tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio, C-194/14 P, EU:C:2015:717, 40 kohta).

50 Tästä seuraa, että vaikka pääasioissa mahdollisesti määrättävän sakon enimmäismäärä olisi kansallisen tuomioistuimen mukaan riittämätön, jotta sillä olisi ehkäiseviä vaikutuksia, kyseinen tuomioistuin ei voisi määrätä useita seuraamuksia, joista jokainen koskee yhtä tai useampaa päivää ajanjaksona, joka kattaa tarkastuspäivän ja edeltävät 28 päivää.

51 Esitettyyn kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että asetuksen N:o 3821/85 15 artiklan 7 kohtaa ja asetuksen N:o 561/2006 19 artiklaa on tulkittava siten, että jos tarkastuksen kohteena olevan tieliikenteen ajoneuvon kuljettaja ei esitä valvontalaitteen piirturilevyjä useilta työpäiviltä ajanjaksona, joka kattaa tarkastuspäivän ja edeltävät 28 päivää, tarkastuspaikan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on todettava kyseisen kuljettajan syyllistyneen vain yhteen ainoaan rikkomukseen ja määrättävä tälle vain yksi ainoa seuraamus mainitun rikkomuksen perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85, sellaisena kuin se on muutettuna 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 561/2006, 15 artiklan 7 kohtaa ja asetuksen N:o 561/2006 19 artiklaa on tulkittava siten, että jos tarkastuksen kohteena olevan tieliikenteen ajoneuvon kuljettaja ei esitä valvontalaitteen piirturilevyjä useilta työpäiviltä ajanjaksona, joka kattaa tarkastuspäivän ja edeltävät 28 päivää, tarkastuspaikan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on todettava kyseisen kuljettajan syyllistyneen vain yhteen ainoaan rikkomukseen ja määrättävä tälle vain yksi ainoa seuraamus mainitun rikkomuksen perusteella.

Allekirjoitukset