Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 4 март 2021 година [1]

Дело C-906/19

FO
срещу
Ministère public

(Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (France) (Касационен съд, Франция)

„Преюдициално запитване — Автомобилен транспорт — Социални разпоредби — Регламенти (ЕО) № 561/2006 и (ЕИО) № 3821/85 — Дерогация по член 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 561/2006 — Понятие „превозно средство, използвано по редовни линии, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 километра“ — Задължения на водачите в случай на смесена употреба на превозни средства — Обхват на член 19, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 561/2006 — Извънтериториални санкции — Невключване на нарушенията на Регламент (ЕИО) № 3821/85 — Принцип за законоустановеност на нарушенията и наказанията“

I. Въведение

1. След пътна проверка във Франция на автобус, експлоатиран от транспортно предприятие със седалище в Германия, е установено, че водачът се е движил в Германия без картата на водача да е поставена в тахографа на превозното средство. Вследствие на това срещу ръководителя на предприятието е образувано наказателно производство във Франция за това, че е извършил престъплението, изразяващо се в непоставяне на картата на водача в тахографа на превозното средство. Той е осъден на първа инстанция на глоба от 10 125 EUR. Това решение е потвърдено от апелативния съд.

2. В рамките на настоящото дело от Съда се иска да тълкува Регламенти (ЕО) № 561/2006 [2] и (ЕИО) № 3821/85 [3], за да определи, първо, дали задълженията на водачите, произтичащи от Регламент № 3821/85, са приложими при управление на превозни средства, които се

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 т., глава 5, том 8, стр. 214).

[3] Регламент на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт (ОВ L 370, 1985 т., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 т., глава 7, том 1, стр. 234).

използват както за пътувания по линии под 50 км, така и за по-дълги пътувания, и второ, дали разглежданите противоправни деяния подлежат на наказателно преследване във Франция, при положение че са извършени в Германия.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 3821/85

3. Съгласно член 15, параграф 2 от Регламент № 3821/85, в редакцията му, приложима към фактите по делото:

„Водачите използват тахографски листове или карта на водача всеки ден, през който управляват превозното средство, започвайки от момента на приемането му.

[…]“.

4. Член 15, параграф 7 от този регламент е гласял:

„а) Когато водачът управлява превозно средство, снабдено със записващо оборудване в съответствие с приложение I, водачът трябва да представи при всяко поискване на инспектора:

i) регистрационните листове за текущата седмица и тези, използвани от водача през предходните 15 дни;

ii) картата на водача, ако притежава такава, и

iii) всеки ръчен запис и разпечатка, направени през текущата седмица и предходните 15 дни съгласно изискванията на настоящия регламент и Регламент [561/2006].

Независимо от това след 1 януари 2008 г. периодите по точки i) и iii) обхващат текущия ден и предходните 28 дни.

б) Когато водачът управлява превозно средство, снабдено със записващо оборудване в съответствие с приложение IБ, водачът трябва да […] представи при всяко поискване на инспектора:

i) картата на водача, притежавана от него;

ii) всеки ръчен запис и разпечатка, направени през текущата седмица и предходните 15 дни съгласно изискванията на настоящия регламент и Регламент [561/2006], и

iii) регистрационните листове, отговарящи за същия период като този, посочен в предходната алинея, през които той е управлявал превозно средство със записващо оборудване в съответствие с приложение I.

Независимо от това след 1 януари 2008 г. периодите по точка ii) обхващат текущия ден и предходните 28 дни.

в) Упълномощеният инспектор може да проверява спазването на Регламент [№ 561/2006] чрез анализ на регистрационните листове, на показанията или разпечатаните данни, които са записани от записващото оборудване или от картата на водача, или ако това е невъзможно, чрез анализ на всеки друг подкрепящ документ, който доказва неспазването на разпоредба като тези, предвидени в член 16, параграфи 2 и 3“.

5. Член 19 от посочения регламент е предвиждал:

„[…]

2. Държавите членки взаимно се подпомагат при изпълнението на настоящия регламент и при проверките за съответствие с неговите разпоредби.

3. В рамките на взаимопомощта компетентните власти на държавите членки си изпращат редовно и на взаимна основа всички сведения, касаещи:

– нарушенията по настоящия регламент, извършени от лица, които не пребивават или не са установени в тях, и наказанията, наложени за такива нарушения,

– наказанията, наложени от една от държавите членки на лицата, които пребивават или са установени в тях, за извършени в други държави членки нарушения“.

6. Регламент № 3821/85 е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно тахографите в автомобилния транспорт (ОВ L 60, 2014 г., стр. 1).

2. Регламент № 561/2006

7. Член 1 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима към фактите по делото, гласи:

„Настоящият регламент определя правилата относно времето за управление, почивките в работно и извънработно време по отношение на водачите, извършващи автомобилен превоз на стоки и пътници с цел хармонизиране на условията на конкуренция между режимите на сухопътен транспорт, особено в автомобилния сектор, и подобряване на условията на труд и пътната безопасност. Настоящият регламент също така има за цел да насърчи подобряването на практиките на наблюдение и привеждане в изпълнение на държавите членки и подобряването на работните практики в автомобилната транспортна промишленост“.

8. В член 3, буква а) от този регламент се посочва, че той не се прилага към автомобилен превоз с превозни средства, използвани по редовни линии, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 километра.

9. Член 19, който е част от глава V от посочения регламент относно контролните процедури и санкциите, гласи:

„1. Държавите членки определят правила относно санкциите, приложими при нарушения на настоящия регламент и на Регламент [№ 165/2014], и предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Тези санкции следва да бъдат ефективни, съразмерни, възпиращи и недискриминационни. Нарушенията на настоящия регламент и на Регламент [№ 3821/85] не могат да бъдат подлагани на повече от една санкция или процедура. Държавата членка съобщава на Комисията тези мерки и правилата относно санкциите преди датата, посочена в член 29, втора алинея. Комисията уведомява своевременно другите държави членки.

2. Държавата членка оправомощава компетентните органи [да] налагат санкции на предприятие и/или на водач за нарушения на настоящия регламент, които са установени на нейната територия и за които не е наложена санкция, дори когато нарушението е било извършено на територията на друга държава членка или на трета страна.

По изключение, когато бъде установено нарушение:

– което не е било извършено на територията на съответната държава членка, и

– което е било извършено от предприятие, установено в друга държава членка или в трета страна, или от водач с месторабота в друга държава членка или в трета страна,

държавата членка може, преди 1 януари 2009 г., вместо да наложи санкция, да уведоми компетентния орган в държавата членка или третата страна, където е установено предприятието или където е месторабота на водача, за фактите по нарушението.

3. Когато държава членка образува производство или наложи санкция за конкретно нарушение, тя предоставя на водача надлежно писмено доказателство за това.

4. Държавите членки осигуряват, че системата от пропорционални санкции, която може да включва финансови санкции, ще се прилага за нарушения на настоящия регламент и на [регламент …№ 3821/85] от страна на предприятията, свързаните с тях изпращачи, туроператорите, основните изпълнители, подизпълнителите и агенциите за наемане на водачи“.

3. Директива 2006/22/ЕО

10. Приложение III към Директива 2006/22/ЕО[4], в редакцията ѝ, приложима към фактите по делото, съдържа насоки за общия обхват на нарушенията на Регламенти № 561/2006 и № 3821/85, разделени в категории според тежестта им. В това приложение се препоръчва нарушението на член 15, параграф 7 от Регламент № 3821/85, изразяващо се в това, че водачът не е в състояние да представи информацията за предходните 28 дни (нарушение И3), да се инкриминира като „много сериозно“ нарушение.

[4] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 15, стр. 187).

Б. Френското право

11. Съгласно член L. 3315-5, първа алинея от Code des transports (Кодекс за транспорта) извършването на автомобилен превоз с карта на водач, която не отговаря на изискванията или не принадлежи на използващия я водач, или без карта, поставена в хронотахографа на превозното средство, се наказва с шест месеца лишаване от свобода и глоба от 3750 EUR.

III. Фактите, производството и преюдициалните въпроси

12. На 2 април 2013 г. във Версай (Франция) служители от отдела за предотвратяване и противодействие на престъпността по пътищата извършват пътна проверка на автобус, експлоатиран от транспортно предприятие със седалище в Зенгентал (Германия).

13. При проверката служителите приканват водача да удостовери каква е била дейността му в текущия ден и предходните двадесет и осем дни. Те установяват, че от 5 до 9 март, а след това от 14 до 16 март, т.е. в продължение на девет дни, превозното средство се е движело, без картата на водача да е поставена в тахографа.

14. Въз основа на тези факти срещу ръководителя на посоченото предприятие (обвиняемия по делото в главното производство) е образувано производство по член L. 3315-5, първа алинея от Code des transports (Кодекс за транспорта, Франция) за това, че на горепосочените дни е извършил девет пъти престъплението, изразяващо се в непоставяне на картата на водача в тахографа на превозното средство.

15. Tribunal correctionnel de Versailles (Наказателен съд Версай, Франция) приема фактите за установени и налага на обвиняемия по делото в главното производство глоба от 10 125 EUR.

16. Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай, Франция) потвърждава това решение относно вината и наказанието. Пред тази юрисдикция обвиняемият по делото в главното производство повдига възражение за липса на териториална компетентност на френските наказателни юрисдикции. Според него, от една страна, престъпленията, за които му се търси отговорност, макар и установени във Франция, са били извършени в Германия, защото превозното средство се е намирало там в дните, за които му се търси отговорност за това, че не се е погрижил за поставянето на картата на водача в контролния уред за регистриране на данните за движението. От друга страна, нито френският закон, поради принципа на териториалност на наказателния закон, нито член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 позволяват на френските органи, констатирали престъпленията, да преследват извършителя им, тъй като тези нарушения са извършени на територията на друга държава — членка на Съюза.

17. За да отхвърли тези доводи, в решението си от 2 май 2018 г. Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай) приема, че за установените при пътната проверка факти се прилагат разпоредбите на член L. 3315-5 от Code des transports (Кодекс за транспорта), който е бил приет с оглед на прилагането на Регламент № 3821/85. Този апелативен съд добавя, че член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 съдържа изрична дерогация от принципа на териториалност на преследването. Като отбелязва, че тази дерогация се

отнася изрично до Регламент № 561/2006, този апелативен съд стига до извода, че тя обхваща и нарушенията на Регламент № 3821/85, доколкото член 19, параграф 1 от Регламент № 561/2006 се отнася и до Регламент № 3821/85.

18. Поради това апелативният съд на Версай отхвърля възражението за липса на компетентност, повдигнато от обвиняемия по делото в главното производство, и потвърждава наложената в първа инстанция глоба от 10 125 EUR за нарушение на правната уредба, уреждаща условията на труд в автомобилния транспорт.

19. Обвиняемият подава касационна жалба срещу решението на Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай). След като по същество възпроизвежда доводите си, развити на първа инстанция, обвиняемият по делото в главното производство иска от Cour de cassation (Касационен съд, Франция) да сезира с преюдициално запитване Съда, който да се произнесе по въпроса. Той упреква апелативния съд на Версай и че не е отговорил на доводите му, че не може да е извършил инкриминираните деяния, тъй като правната уредба относно времето за управление и почивките не се прилага за пътувания по линии под 50 км. Според него при такива пътувания тахографът може да е включен в положение „out of scope“ (извън обхват) и водачите не са длъжни да поставят картата на водача в уреда.

20. При тези обстоятелства Cour de cassation (Касационен съд) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Прилагат ли се разпоредбите на член 19, параграф 2 от [Регламент № 561/2006] — съгласно които „[д]ържавата членка оправомощава компетентните органи [д]а налагат санкции на предприятие и/или на водач за нарушения на настоящия регламент, които са установени на нейната територия и за които не е наложена санкция, дори когато нарушението е било извършено на територията на друга държава членка или на трета страна“ — само за нарушенията на разпоредбите от този регламент или също за нарушенията на разпоредбите от [Регламент № 3821/85], заменен с [Регламент № 165/2014]?

2) Трябва ли член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 да се тълкува в смисъл, че е позволено на водач да се отклони от разпоредбите на член 15, параграфи 2 и 7 от Регламент № 3821/85, [заменен с Регламент № 165/2014] — съгласно които водачът трябва да представи при всяко поискване на инспектора регистрационните листове и всеки запис за текущия ден и предходните 28 дни — при използване на превозно средство в период от 28 дни за пътувания, някои от които попадат в приложното поле на хипотезите в разпоредбите относно посоченото по-горе изключение, а при други не се допуска никакво отклонение от използването на контролен уред за регистриране на данните за движението?“.

21. Писмени становища представят френското правителство и Европейската комисия. Това правителство и Комисията също така отговарят писмено на поставени от Съда въпроси.

IV. Анализ

22. Настоящото заключение е структурирано по следния начин. В началото ще отговоря на втория преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция, доколкото преди да се разгледа въпросът за санкциите е по-логично да се определят естеството и обхватът на задълженията на водачите на превозни средства, произтичащи от член 15 от Регламент № 3821/85, когато тези превозни средства по принцип попадат в обхвата на Регламент № 561/2006, но понякога се използват и за пътувания по линии под 50 км (А). След това ще разгледам първия преюдициален въпрос, отнасящ се конкретно до органите, които са териториално компетентни да санкционират нарушенията на тези задължения (Б).

А. Втори въпрос: какви са задълженията на водачите на превозни средства, използвани за смесена употреба, съгласно Регламент № 3821/85?

23. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали задълженията по член 15 от Регламент № 3821/85[5] трябва да се спазват непрекъснато от всеки водач при използване на едно и също превозно средство за „смесена“ употреба, т.е. и за пътувания по линии под 50 км, и за по-дълги такива. По-специално, какво е евентуалното въздействие на дерогацията по член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 върху обхвата на тези задължения при използването на такова превозно средство за пътувания по линии под 50 км?

24. Според френското правителство водачът на превозно средство, снабдено със записващо оборудване, трябва да обоснове по всяко време дейността си по управление, включително за отрязъка от тази дейност, който попада в обхвата на изключението по член 3, буква а) от Регламент № 561/2006, при положение че една част от неговата дейност се урежда от този регламент.

25. Според Комисията, ако превозното средство се използва за смесена употреба, водачът на такова превозно средство трябва да постави картата си винаги когато използва превозното средство в рамките на превоз, попадащ в приложното поле на Регламент № 561/2006. Макар водачът да не е длъжен да поставя картата си, когато управлява „извън обхвата“, от съществено значение е това време на управление все пак да бъде записано в картата на водача като „друга работа“ било то автоматично чрез поставяне на картата при шофиране „извън обхват“, или посредством ръчната функция, с която разполага тахографът, при възобновяването на дейността в обхвата на Регламента.

26. Подкрепям до голяма степен анализа на Комисията.

27. Според мен, когато превозно средство не се *използва изключително* за превоз на пътници по редовни линии, при които маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 км по смисъла на член 3, буква а) от Регламент № 561/2006, а служи за *смесена употреба*, това превозно средство попада изцяло в приложното поле на този регламент. Съответно всеки водач на това превозно средство трябва да изпълнява задълженията, които произтичат по-специално от член 15 от Регламент № 3821/85, включително при случайно използване на превозното средство за пътувания по линии под 50 км.

[5] Понастоящем заменен с членове 34—36 от Регламент № 165/2014.

28. В самото начало следва да се отбележи, че макар съгласно член 15 от Регламент № 3821/85 водачите да трябва да записват времето на управление на автомобила, другите работи, периода на разположение, прекъсванията на работата и дневните почивки, за да може при евентуална проверка да се установи дали всеки водач спазва правилата относно времето за управление, почивките в работно и извънработно време съгласно глава II от Регламент № 561/2006, обхватът на тези задължения не се променя в зависимост от самоличността на водача или от вида на извършвания превоз, а в зависимост от използваното *превозно средство*. Всъщност приложимостта на Регламент № 561/2006 — която от своя страна обуславя приложимостта на Регламент № 3821/85 и на произтичащите от него задължения[6] — се определя по положителен[7] и отрицателен начин[8] в зависимост от характеристиките на превозните средства и/или от специфичното им предназначение. От това следва, че всеки водач на превозно средство, попадащо в обхвата на Регламент № 561/2006, подлежи на задълженията за записване на различните данни за управлението, които произтичат от член 15 от Регламент № 3821/85.

29. Дали обаче превозно средство, служещо за смесена употреба, попада изцяло в приложното поле на Регламент № 561/2006, или може да се ползва от дерогацията по член 3, буква а) от този регламент, съгласно който същият не се прилага към автомобилен превоз с „превозни средства, използвани по редовни линии, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 километра?“.

30. Според мен тази дерогация не може да се тълкува в смисъл, че включва случайното използване на някои превозни средства за пътувания по линии под 50 км. Тя се отнася само до използването на превозни средства, предназначени изключително за превоз на пътници по редовни линии, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 км.

31. Най-напред, съгласно постоянната съдебна практика изключение не може да се тълкува в смисъл, че действието му се разпростира отвъд необходимото за осигуряване защитата на интересите, които изключението цели да гарантира. Освен това обхватът на изключенията трябва да се определя предвид целите на разглежданата правна уредба[9]. От това следва, че дерогацията по член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 трябва да се тълкува стриктно.

32. По-нататък, член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 се отнася само до превозните средства, „използвани“ за превоз на пътници „по редовни линии“, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 км. От този текст следва, че дерогацията се прилага само за превозните средства, които са предназначени *изключително* за превозване на пътници на къси разстояния под 50 км, посредством „превози, които предвиждат превоз с определена честота и по определени маршрути“[10]. По-конкретно това може да са превозни

6 От член 3 от Регламент № 3821/85 следва, че приложното му поле е идентично с това на Регламент № 561/2006.

7 В член 2, параграф 1 от Регламент № 561/2006 се уточнява, че този регламент се прилага към автомобилен превоз на стоки, когато максимално допустимата маса на превозното средство надхвърля 3,5 тона, и на пътници с превозни средства, които са конструирани или трайно адаптирани за превоз на повече от девет лица и са предназначени за тази цел.

8 Член 3 от Регламент № 561/2006 въвежда известен брой дерогации, които се определят в зависимост от видовете превозни средства. Освен дерогацията, посочена в главното производство, сред превозните средства, за които Регламент № 561/2006 не се прилага, в член 3 се посочват например превозните средства, чиято максимално допустима скорост не надвишава 40 километра в час, превозните средства на въоръжените сили и службите за гражданска защита, превозните средства, използвани за медицински цели, и още „търговски[те] превозни средства, които имат исторически статус […] и които се използват за превоз на пътници или стоки с нетърговска цел“. Вж. също член 13, параграф 1 от Регламент № 561/2006.

9 Вж. например решение от 3 октомври 2013 г., Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, т. 20 и цитираната съдебна практика).

10 Както следва от определението за „редовни пътнически линии“ в член 4, буква н) от Регламент № 561/2006, който препраща към член 2, точка 1 от Регламент (ЕИО) № 684/92 на Съвета от 16 март 1992 година относно общите правила за международен превоз на пътници с автобус (ОВ L 74, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 34), понастоящем отменен.

средства, използвани в градския транспорт, училищни автобуси, които превозват учениците от домовете им до училището или обратно, както и автобуси, които карат работници от домовете им до предприятието и обратно [11]. Следователно от приложното поле на член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 са изключени превозните средства, използвани случайно [12], по инициатива на превозвача, за превоз на пътници на къси разстояния, по-специално тъй като тези превозни средства не осигуряват „редовни превози“ [13].

33. Различно (хипотетично по-широко) тълкуване на член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 би влязло в противоречие не само с целите на посочения регламент за подобряване на условията на труд и на пътната безопасност, но и с изискването за правна сигурност на водачите и на лицата, които отговарят за транспортните предприятия.

34. Всъщност бихме могли да си представим сценарий, в който един и същ водач използва превозно средство за дълго пътуване над 50 км и непосредствено след (или преди) това за едно (или повече) пътувания под 50 км. Целите за подобряване на условията на труд и на пътната безопасност задължително налагат такъв самостоятелен водач да запише всички свои данни за управлението, за да могат инспекторите да проверят дали този водач не е нарушил разпоредбите на глава II от Регламент № 561/2006, независимо от вида пътуване, което е извършено с това превозно средство [14]. Всъщност управлението на превозно средство, дори на късо разстояние, представлява период на реална дейност на водача, който може да повлияе на управлението и през който той не разполага свободно с времето си [15].

35. Освен това в случай на проверка могат да се появят разминавания, какъвто, изглежда, е случаят в делото по главното производство, между данните от последните двадесет и осем дни относно *превозното средство* и данните относно *водача*, по-специално при използване на положението „out of scope“. Доколкото подобни разминавания понякога могат да прикрият неспазването на различните времеви периоди по глава II от Регламент № 561/2006 с претенцията за смесена употреба на превозното средство, която позволява тахографът да се постави в положение „out of scope“ и да не трябва да записва релевантните данни, в интерес на водача (и в случая на лицето, което отговаря за предприятието) е да се записват тези данни, за да може да обоснове разминаванията, като представи подкрепящите документи за използването на превозното средство. Следователно предложеното тълкуване на член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 е от естество да засили правната сигурност на водача и на лицето, което отговаря за предприятието.

[11] Вж. например решение от 2 март 2017 г., Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), в което Съдът постановява, че превозът до месторабота и обратно на работници, организиран от работодателя на последните, като маршрутът на съответната линия не надвишава 50 км, попада в приложното поле на предвидената в член 3, буква а) от Регламент № 561/2006 дерогация.

[12] Вж. определението за случаен превоз в член 2, точка 3 от Регламент № 684/92.

[13] Вж. в този смисъл решение от 30 април 1998 г., Clarke & Sons и Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), в което Съдът приема, че услуга по превоз на пътници, която се осигурява многократно в рамките на направена от туроператор цялостна резервация само за пътуване между летище и хотел с евентуално междинно спиране на обект от туристически интерес, когато точният маршрут не е установен предварително, не представлява редовен превоз по смисъла на дерогацията, предвидена с регламента, предшестващ Регламент № 561/2006.

[14] В това отношение вж. също по аналогия член 6, параграф 5 от Регламент № 561/2006, който задължава водачите да регистрират като „друга работа“ всяко време, прекарано в управление на превозно средство, използвано за търговски операции, които не попадат в обхвата на настоящия регламент. Вж. също решение от 18 януари 2001 г., Skills Motor Coaches и др. (C-297/99, EU:C:2001:37), с което Съдът налага на водача на превозно средство А, попадащо в приложното поле на Регламент № 561/2006, да регистрира цялата си дейност по управление, включително когато в рамките на служебните му задължения същата се извършва на превозно средство Б, което не попада в обхвата на посочения регламент.

[15] Вж. отново по аналогия решение от 18 януари 2001 г., Skills Motor Coaches и др. (C-297/99, EU:C:2001:37, т. 37).

36. От това следва, че когато превозно средство, което попада в обхвата на Регламент № 561/2006, служи за смесена употреба, всеки водач, който трябва да управлява това превозно средство, подлежи на задълженията по член 15 от Регламент № 3821/85.

Б. Първи въпрос: кой може да санкционира?

37. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи кои са компетентните органи, които са оправомощени да преследват нарушенията на Регламент № 3821/85: дали това са само органите на държавата членка, в която е извършено нарушението, или може да са и органите на държавата, на чиято територия нарушението е само установено, но не и извършено?

38. Според мен не е необходимо да се отговаря на този въпрос, доколкото, освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, разглежданото нарушение, изглежда, е *и* извършено, *и* установено на френска територия, което оправомощава органите на тази държава да санкционират извършителя на нарушението, след като националното право предвижда подходящо правно основание (1). От съображения за изчерпателност обаче считам, че държава членка не може да санкционира на основание член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 нарушение на Регламент № 3821/85 при липса на привръзка между извършеното нарушение и тази държава членка (2).

1. Какво нарушение и на чия територия?

39. От акта за преюдициално запитване е видно, че обвиняемият по делото в главното производство е осъден да заплати глоба в размер на 10 125 EUR за това, че е извършил девет пъти *в Германия* престъплението, изразяващо се в непоставяне на картата на водача в тахографа на превозното средство, наказуемо по член L. 3315-5, първа алинея от Code des transports (Кодекс за транспорта). В преюдициалното запитване обаче *Версай* също се посочва като място на извършване на това престъпление. Освен това запитващата юрисдикция изтъква, че нарушението, на което във френското право е посветен член L. 3315-5 от Code des transports (Кодекс за транспорта), съответства на нарушението, определено в член 15, параграф 7 от Регламент № 3821/85, състоящо се не в непоставяне на картата на водача в тахографа, а в невъзможност на водача да представи информацията за предходните двадесет и осем дни.

40. Тези разминавания пораждат у мен известно объркване относно точното естество на установеното от националните органи нарушение. Дали срещу това лице е образувано наказателно производство за предвиденото във френското право престъпление, изразяващо се в непоставяне на картата на водача в тахографа, което е установено във Франция, но е било извършено многократно в Германия? Или производството срещу него е започнало поради невъзможността му да представи във Франция изискуемата информация за двадесет и осемте дни преди проверката в нарушение на член 15, параграф 7 от Регламент № 3821/85?

41. Отговорът на тези въпроси е задача на националните юрисдикции. Все пак изглежда, че спорът по главното производство *формално* се вписва в рамките на първия сценарий, независимо че *фактически* попада във втория.

42. Най-напред, следва да се отбележи, че правото на Съюза не налага при всички обстоятелства на водачите на превозни средства, попадащи в обхвата на Регламент № 561/2006, да притежават карта на водача. Всъщност не само че не всички превозни средства са снабдени със записващо оборудване, което да работи с карта на водача [16], но и в член 15, параграф 7, буква а), подточка ii) от Регламент № 3821/85 изрично се уточнява, че водач на превозно средство трябва задължително да представи на инспектора картата на водача само (и логично), „ако притежава такава“ [17]. За сметка на това, както беше припомнено по-горе [18], водачът е длъжен да запише (и в случай на проверка, да представи) релевантната информация, за да осигури правилното прилагане на правилата съгласно глава II от Регламент № 561/2006. За тази цел в член 15, параграф 7 от Регламент № 3821/85 са предвидени няколко вида подкрепящи документи — от регистрационни листове до карта на водача, и още по-общо, до „всеки ръчен запис и разпечатка“ за текущия ден и предходните двадесет и осем дни.

43. От това следва, че сама по себе си и изолирано липсата на карта на водач в тахографа не представлява нарушение на Регламент № 3821/85 [19]. От това следва също, че нарушението на задълженията по член 15, параграф 7 от посочения регламент се изразява в това, че *водачът не е в състояние да представи подкрепящите документи*, позволяващи да се удостовери надлежното използване на превозното средство през двадесет и осемте дни преди проверката [20].

44. Впрочем, както правилно отбелязва Комисията, такова нарушение задължително се извършва на територията на държавата, която го е установила. Следователно, след като тази държава членка разполага с подходящо правно основание за тази цел, органите ѝ са оправомощени в съответствие с принципа на териториалност на наказателния закон да наложат санкция на извършителя, включително когато той не пребивава или не е установен в тази държава [21].

2. По обхвата на член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006

45. Макар според мен формално да не следва да се отговаря на първия въпрос на запитващата юрисдикция, доколкото това не е необходимо за разрешаването на спора, все пак ще направя това накратко с оглед на презумпцията за релевантност на преюдициалните въпроси и на задачата, възложена на генералните адвокати.

46. Съгласно член 19, параграф 2, първа алинея от Регламент № 561/2006 „[д]ържавата членка оправомощава компетентните органи [д]а налагат санкции на предприятие и/или на водач за нарушения на настоящия регламент, които са установени на нейната територия

[16] Картата на водача не е описана в приложение I към Регламент № 3821/85 относно аналоговите тахографи. В тази хипотеза работодателят издава на водачите на превозни средства, снабдени със записващо оборудване в съответствие с това приложение, само тахографски листове.

[17] Вж. също член 14, параграф 3 от Регламент № 3821/85, съгласно който дори за превозните средства, на които е монтиран контролен уред за регистриране на данните за движението на автомобилите в съответствие с изискванията по приложение IБ (цифров тахограф), държава членка *може* да изиска от водач, който подлежи на разпоредбите на Регламент № 561/2006, да притежава карта на водач.

[18] Точка 28 от настоящото заключение.

[19] Както се потвърждава от приложение III към Директива 2006/22, в което не се препоръчва такова инкриминиране.

[20] Нарушение ИЗ, чието инкриминиране се препоръчва от приложение III към Директива 2006/22 (вж. т. 10 от настоящото заключение).

[21] Вж. в това отношение член 19, параграф 3, първо тире от Регламент № 3821/85.

и за които не е наложена санкция, дори когато нарушението е било извършено на територията на друга държава членка или на трета страна“. Следователно текстът на член 19, параграф 2 препраща ясно към нарушение *на настоящия регламент*.

47. В разрез с буквата на член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 френското правителство и Комисията изхождат главно от систематичното и телеологичното тълкуване, за да заключат, че член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 допуска държавите членки да санкционират както нарушенията на този регламент, така и нарушенията на Регламент № 3821/85, дори само когато те са установени на тяхна територия, независимо че са били извършени в друга държава членка или в трета страна. Според тези заинтересовани страни тези два регламента образуват едно неделимо цяло. Ефективността на Регламент № 561/2006 почивала на прилагането на Регламент № 3821/85, тъй като за изпълнението му трябвало да се прибегне до записващото оборудване. Освен това, с оглед на идентичността на целите, които се преследват с тези два регламента, било не само логично, но и необходимо, предвид трансграничния характер на автомобилния транспорт, да се допусне органите на държава членка да санкционират нарушенията на посочените два регламента, установени на нейна територия, тъй като противното би довело до ръст не само на нарушенията, но и на пътнотранспортните произшествия.

48. Комисията подчертава по-специално, в светлината на подготвителните работи, че липсата на изрично позоваване на Регламент № 3821/85 в член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 не била преднамерена. Ако първоначалното предложение за регламент на Комисията не включвало никаква „клауза за извънтериториалност“, това било, защото такава клауза на практика била ненужна при липсата на каквато и да било извънтериториалност. Целта на този член 19 не била въвеждането на национални правила за налагане на санкции, а на правила за налагане на санкции на равнището на Съюза, които да се прилагат на цялата му територия. В този контекст държавите членки занапред можели — при положение че националната им система допуска това — да предвиждат санкции за нарушения, които компетентните им органи само са установили на тази територия. С въвеждането в хода на законодателната работа на нов параграф 2, който не присъствал в предложението на Комисията, първоначално просто се целяло тази възможност да се превърне в задължение. Впоследствие текстът на член 19, параграф 2 от бъдещия Регламент № 561/2006, се променил в смисъл на липса на задължение.

49. Не съм съгласен с този подход. Според мен член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 не може да се тълкува така, че в приложното му поле да влизат — само въз основа на взаимодопълняемостта между този регламент и Регламент № 3821/85 — нарушенията на последния регламент, при положение че той не е изрично посочен в тази разпоредба.

50. На първо място, независимо от трансверсалното измерение на параграфи 1 и 4 от член 19 от Регламент № 561/2006, доколкото те препращат едновременно към Регламент № 561/2006 и към Регламент № 3821/85, тези параграфи са доста общи и по същество действителност се ограничават до това да наложат на държавите членки определянето на правила относно санкциите при нарушение на единия или на другия от посочените регламенти. Следователно предметът им е различен от много специфичния такъв по параграф 2 от посочения член 19: да се допусне налагането на извънтериториални санкции.

51. На второ място, макар взаимодопълняемостта между Регламент № 3821/85 и Регламент № 561/2006 да е неоспорима [22], в приложение III към Директива 2006/22 се прави ясно разграничение между група нарушения на Регламент № 561/2006 (неспазване на правилата относно екипажа, периода на управление, прекъсванията, периодите на почивка и видовете плащания) и група нарушения на Регламент № 3821/85 (неспазване на правилата, в частност относно монтирането на записващото оборудване, относно използването на записващото оборудване, на картата на водача и на тахографския лист, относно данните за вписване или относно представянето на документите). Следователно законодателят на Съюза наистина прави разграничение между двете групи нарушения [23], така че е невъзможно да се твърди със сигурност, че изричното невключване на нарушенията на Регламент № 3821/85 в член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 е резултат само на несъзнателен пропуск. Ето защо е напълно възможно да се твърди, в разрез с доводите на Комисията, че тъкмо обратното, самата липса в член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 на каквото и да било позоваване на Регламент № 3821/85 подчертава съзнателността на този пропуск на законодателя на Съюза [24].

52. На трето място, когато предоставя на държавите членки правомощие да санкционират нарушенията, извършени на територията на други държави членки, законодателят на Съюза, изглежда, прави това изрично и в определени граници, за което свидетелстват други законодателни актове. Така например член 11 от Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред [25], приета на основание член 83, параграф 2 ДФЕС [26], обвързва разширяването на компетентността на държава членка да налага санкции за престъпления, извършени *извън* нейната територия, едновременно с необходимостта да уведоми Комисията, но и с изискването за наличие на привръзка между разглежданото нарушение и тази държава членка [27]. От този пример е видно, че когато желае да позволи на държава членка да санкционира нарушение, което не е извършено на нейна територия, законодателят на Съюза прави това изрично, точно и само за нарушения, които освен това имат привръзка с тази държава [28].

[22] Регламент № 3821/85 се явява пряко продължение на Регламент № 561/2006. Макар непосредствената му задача е да наложи задължение на водачите за записване на определени данни за управлението, крайната му цел всъщност е да се позволи на инспекторите да установят посредством няколко вида доказващи документи дали са спазени правилата по глава II от Регламент № 561/2006. Вж. например решение от 26 септември 2018 г., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, т. 28).

[23] Следва да се отбележи, че на практика това разграничение невинаги е толкова ясно, доколкото някои деяния могат да съставляват едновременно нарушение на Регламент № 3821/85 и нарушение на Регламент № 561/2006 (вж. например решения от 9 юни 2016 г., Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), и от 26 септември 2018 г., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772).

[24] Освен това следва да се отбележи, че законодателят на Съюза не е изменил текста на член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 в последната му редакция от 20 август 2020 г. вследствие на изменението, въведено с Регламент (ЕС) 2020/1054 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. (ОВ L 249, 2020 г., стр. 1).

[25] ОВ L 198, 2017 г., стр. 29.

[26] Съгласно който: „[к]огато сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки в областта на наказателното право е належащо, за да се осигури ефективното прилагане на политика на Съюза в област, в която са приети мерки за хармонизиране, чрез директиви могат да се установят минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции в съответната област“.

[27] Съгласно член 11, параграф 3 от Директива 2017/1371 държава членка уведомява Комисията, когато реши да разшири компетентността си по отношение на престъпленията, които са извършени извън нейната територия, при всяка от следните ситуации: а) извършителят обичайно пребивава на нейна територия, б) престъплението е извършено в полза на юридическо лице, установено на нейна територия, или в) извършителят е служител на националната администрация, който е действал при изпълнение на служебните си задължения.

[28] За друг аналогичен пример вж. член 10 от Директива 2014/57/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (Директива за пазарната злоупотреба) (ОВ L 173, 2014 г., стр. 179).

53. На последно място и във връзка с гореизложеното, съгласно постоянната съдебна практика принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията изисква законът ясно да определя престъпленията и налаганите за тях наказания. Това условие е изпълнено, когато от текста на приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правният субект може да разбере за кои действия и бездействия може да носи наказателна отговорност [29].

54. От значение в крайна сметка е приетият текст на (европейския) закон. Обратно, намеренията и идеите, които са изразени в хода на законодателния процес, но не са включени в текста, и a fortiori пропуските на законодателя, са без значение. Ако законодателят не е могъл да изрази ясно волята си, би било проблематично това да се прави *на по-късен етап* по тълкувателен път, особено когато това е в ущърб на засегнатите лица, които може да са я разбрали по различен начин [30]. Подобен подход е още по-неправилен, ако действително води до санкциониране на поведението без конкретно правно основание само по аналогия или поради наличие на свързаност. В областта на наказателното право инкриминирането трябва да се определя ex ante точно и ясно.

55. Следователно и противно на твърдението на френското правителство, предвид текста на член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 образуването на наказателно производство съгласно тази разпоредба за установени, но неизвършени на територията на държава членка нарушения на Регламент № 3821/85 със сигурност не може да се счита за разумно предвидимо от лицето, което понася последиците от това действие.

56. От това следва, че действащият към момента член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 не оправомощава органите на държава членка да налагат санкция на ръководител на предприятие и/или на водача на превозно средство, попадащо в обхвата на този регламент, за нарушение на Регламент № 3821/85, което не е извършено на нейна територия и няма никаква друга привръзка с тази държава членка.

57. В заключение признавам, че такова разрешение не е напълно задоволително. Предвид тясната взаимодопълняемост между двата регламента би било уместно нарушенията на Регламент № 3821/85 да се включат в член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 [31]. Както обаче вече беше подчертано, целесъобразност не означава законосъобразност, по-специално в наказателното право. Ако настоящата формулировка на член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 би трябвало да се счита за непълна [32], изменението ѝ е задача на законодателя на Съюза.

[29] Вж. например решения от 3 юни 2008 г., Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 71), от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия (C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 40), и от 20 декември 2017 г., Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, т. 51).

[30] Вж. заключението ми по дело Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, т. 119—123). Вж. също заключението ми по дело Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

[31] В решение от 26 септември 2018 г., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, т. 30), Съдът постановява, че „предвид трансграничния характер на автомобилния транспорт, едно тълкуване на член 19, параграф 2, първа алинея от Регламент № 561/2006 в смисъл, че държавите членки допускат техните компетентни органи да санкционират нарушение, установено на тяхна територия, дори ако това нарушение е било извършено на територията на друга държава членка или на трета страна, по-добре може да отговори на целите, преследвани с този регламент“. Това твърдение е напълно приложимо mutadis mutandis за нарушенията на Регламент № 3821/85.

[32] Което според мен не е непременно вярно по причините, изложени в точки 39—44 от настоящото заключение.

V. Заключение

58. Предлагам на Съда да отговори на поставените от Cour de Cassation (France) (Касационен съд, Франция) преюдициални въпрос по следния начин:

„– Член 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага само за превозни средства, използвани изключително за превоз на пътници по редовни линии, когато маршрутът на въпросната линия не надвишава 50 км. В рамките на смесеното използване на превозно средство при обстоятелства като тези в главното производство всеки водач е бил длъжен да спазва задълженията, произтичащи от член 15 от Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт.

– Действащият към момента член 19, параграф 2 от Регламент № 561/2006 не оправомощава органите на държава членка да налагат санкция на ръководител на предприятие и/или на водача на превозно средство, попадащо в обхвата на този регламент, за нарушение на Регламент № 3821/85, което не е извършено на нейна територия и няма никаква друга привръзка с тази държава членка“.