Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 4. marca 2021 [1]

Zadeva C-906/19

FO
proti
Ministère public

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija))

„Predhodno odločanje – Cestni promet – Socialne določbe – Uredbi (ES) št. 561/2006 in (EGS) št. 3821/85 – Izjema iz člena 3(a) Uredbe (ES) št. 561/2006 – Pojem ‚vozilo za prevoz potnikov v linijskih prevozih, če linija ni daljša od 50 km' – Obveznosti voznikov v primeru mešane uporabe vozil – Obseg člena 19(2) Uredbe (ES) št. 561/2006 – Ekstrateritorialne sankcije – Nevključitev kršitev Uredbe (EGS) št. 3821/85 – Načelo zakonitosti v kazenskem pravu“

I. Uvod

1. Med kontrolo cestnega prometa, ki je bila v Franciji opravljena v zvezi z avtobusom prevoznega podjetja s sedežem v Nemčiji, je bilo ugotovljeno, da je voznik v Nemčiji vozil, ne da bi v tahograf vozila vstavil voznikovo kartico. Zoper poslovodjo podjetja je bil nato v Franciji uveden postopek za prekrške zaradi storitve prekrška, ker voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf vozila. Na prvi stopnji je bil obsojen na globo v višini 10.125 EUR. Ta odločba je bila po pritožbi potrjena.

2. V okviru te zadeve je Sodišče pozvano, naj razloži uredbi (ES) št. 561/2006 [2] in št. 3821/85 [3], da bi se tako opredelilo, prvič, ali so se obveznosti za voznike, ki izhajajo iz Uredbe št. 3821/85, uporabljale v okviru vožnje vozil, ki se hkrati uporabljajo za linijske prevoze, krajše od 50 km, in daljše prevoze, in drugič, ali je mogoče zadevne kršitve kazensko preganjati v Franciji, čeprav so bile storjene v Nemčiji.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Uredba z dne 15. marca 2006 Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL 2006, L 102, str. 1).

[3] Uredba Sveta z dne 20. decembra 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 227).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 3821/85

3. Člen 15(2) Uredbe št. 3821/85 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz obravnavane zadeve, je določal:

„Vozniki morajo uporabljati tahografske vložke ali voznišk[e] kartic[e] za vsak dan vožnje od prevzema vozila dalje.

[…]“

4. Člen 15(7) Uredbe št. 3821/85 je določal:

„(a) Če voznik vozi vozilo, ki je opremljeno s tahografom v skladu s Prilogo I, mora voznik na zahtevo inšpektorja predložiti:

(i) tahografske vložke za tekoči teden in tiste, ki jih je voznik uporabljal v predhodnih 15 dneh;

(ii) voznikovo kartico, če jo ima; in

(iii) vse ročne zapise in izpise, izdelane v tekočem tednu in v predhodnih 15 dneh, kot to zahtevata ta uredba in Uredba (ES) št. 561/2006.

Vendar pa po 1. januarju 2008 časovna obdobja iz (i) in (iii) pokrivajo tekoči dan in predhodnih 28 dni.

(b) Če voznik vozi vozilo, ki je opremljeno s tahografom v skladu s Prilogo IB, mora voznik na zahtevo inšpektorja predložiti:

(i) voznikovo kartico, katere imetnik je;

(ii) vse ročne zapise in izpise, izdelane v tekočem tednu in v predhodnih 15 dneh, kot to zahtevata ta uredba in Uredba (ES) št. 561/2006; in

(iii) tahografske vložke, ki ustrezajo istemu obdobju, kot je obdobje iz prejšnjega pododstavka, v katerem je vozil vozilo z vgrajenim tahografom v skladu s Prilogo I.

Vendar pa po 1. januarju 2008 časovna obdobja iz (ii) pokrivajo tekoči dan in predhodnih 28 dni.

(c) Pooblaščeni inšpektor lahko skladnost z Uredbo [št. 561/2006] preveri z analizo tahografskih vložkov, z analizo prikazanih ali izpisanih podatkov, ki jih je tahograf zapisal, ali z analizo voznikove kartice ali, če te ni, z analizo katerega koli drugega spremnega dokumenta, ki utemeljuje neskladnost z eno izmed določb, kot so tiste, navedene v členu 16(2) in (3).“

5. Člen 19 navedene uredbe je določal:

„[…]

2. Države članice si medsebojno pomagajo pri uporabi te uredbe in nadzoru uporabe.

3. V okviru te medsebojne pomoči si pristojni organi držav članic redno sporočajo podatke, ki so na voljo, glede:

– kršitev te uredbe, ki jih zagrešijo nerezidenti, in naloženih kazni za take kršitve,

– kazni, ki jih države članice naložijo svojim državljanom, ki so take kršitve zagrešili v drugih državah članicah.“

6. Uredba št. 3821/85 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) št. 165/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o tahografih v cestnem prometu (UL 2014, L 60, str. 1).

2. Uredba št. 561/2006

7. Člen 1 Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz obravnavane zadeve, določa:

„Ta uredba določa pravila o času vožnje, odmorih in času počitka za voznike, ki opravljajo prevoz blaga in potnikov po cesti, za uskladitev pogojev konkurence med vrstami prevoza v notranjem prometu, zlasti glede na cestni sektor, ter za izboljšanje pogojev dela in varnosti v cestnem prometu. Cilj določb te uredbe je tudi pospeševati boljše spremljanje in prakso izvrševanja držav članic ter boljšo delovno prakso v sektorju cestnega prevoza.“

8. V členu 3(a) te uredbe je navedeno, da se ta ne uporablja za prevoz po cesti z vozili za prevoz potnikov v linijskih prevozih, če linija ni daljša od 50 km.

9. Člen 19, vključen v poglavje V navedene uredbe, ki se nanaša na kontrolne postopke in sankcije, določa:

„1. Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabijo za kršitve te uredbe in Uredbe [št. 3821/85], in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se izvajajo. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne, odvračilne in nediskriminatorne. Za nobeno kršitev te uredbe in Uredbe […] št. 3821/85 se ne uporabi več kot ena kazen ali postopek. Države članice Komisijo uradno obvestijo o teh ukrepih in pravilih o kaznih do datuma iz drugega pododstavka člena 29. Komisija o tem obvesti druge države članice.

2. Država članica omogoči pristojnim organom, da naložijo kazen podjetju in/ali vozniku za kršitev te uredbe, ugotovljen[o] na njenem ozemlju, za katero še ni bila naložena kazen, tudi če je bila kršitev storjena na ozemlju kake druge države članice ali tretje države.

Izjemoma lahko, če se ugotovi kršitev:

– ki ni bila storjena na ozemlju zadevne države članice, in

– ki jo je storilo podjetje s sedežem v ali voznik s krajem zaposlitve v drugi državi članici ali tretji državi,

država članica do 1. januarja 2009 namesto tega, da naloži kazen, sporoči dejstva o kršitvi pristojnemu organu v državi članici ali tretji državi, v kateri je sedež podjetja ali v kateri ima voznik kraj zaposlitve.

3. Kadar koli država članica začne postopek ali naloži kazen za posamezno kršitev, vozniku o tem predloži ustrezne pisne dokaze.

4. Države članice zagotovijo, da za kršitve te uredbe ali Uredbe […] št. 3821/85 s strani podjetij ali povezanih pošiljateljev, špediterjev, organizatorjev potovanj, glavnih izvajalcev, podizvajalcev in agencij za zaposlovanje voznikov velja sistem sorazmernih kazni, ki lahko vključujejo finančne kazni.“

3. Direktiva 2006/22/ES

10. V Prilogi III k Direktivi 2006/22/ES[4] v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz obravnavane zadeve, so smernice za skupno lestvico kršitev uredb št. 561/2006 in št. 3821/85, razvrščenih v različne kategorije glede na njihovo težo. V tej prilogi se priporoča, naj se kršitev člena 15(7) Uredbe št. 3821/85, to je nezmožnost predložitve zapisov za predhodnih 28 dni (kršitev I 3), opredeli kot zelo huda.

B. Francosko pravo

11. Člen L. 3315-5, prvi odstavek, code des transports (zakonik o prometu) določa, da se s šestmesečno zaporno kaznijo in 3750 EUR globe kaznuje tisti, ki opravlja cestni prevoz z voznikovo kartico, ki ni ustrezna ali ne pripada vozniku, ki jo uporablja, ali če kartica ni vstavljena v kronotahograf vozila.

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje

12. Uslužbenci oddelka za preprečevanje in kaznovanje kršitev cestnoprometnih predpisov so 2. aprila 2013 v Versaillesu (Francija) izvedli kontrolo cestnega prometa pri avtobusu prevoznega podjetja s sedežem v Sengenthalu (Nemčija).

13. Uslužbenci so pri navedeni kontroli pozvali voznika, naj pojasni, kaj je počel tekoči dan in predhodnih 28 dni. Ugotovili so, da je vozilo od 5. do 9. marca in od 14. do 16. marca – torej devet dni – vozilo, ne da bi bila voznikova kartica vstavljena v tahograf.

14. Na podlagi navedenega dejanskega stanja je bil zoper poslovodjo zgoraj navedenega podjetja (oseba, zoper katero je bil uveden postopek v glavni stvari) na podlagi člena L. 3315-5, prvi odstavek, zakonika o prometu (Francija) uveden postopek, ker je na zgoraj navedene dneve devetkrat storil prekršek, ker voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf vozila.

[4] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL 2006, L 102, str. 35).

15. Tribunal correctionel de Versailles (kazensko sodišče prve stopnje v Versaillesu, Francija) je ugotovilo, da so dejstva dokazana, in osebi, zoper katero je bil uveden postopek v glavni stvari, izreklo globo v višini 10.125 EUR.

16. Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu, Francija) je to odločbo glede krivde in kazni potrdilo. Oseba, zoper katero je bil uveden postopek v glavni stvari, je pred višjim sodiščem uveljavljala krajevno nepristojnost francoskih kazenskih sodišč. Prvič, po njenih navedbah so bili prekrški, ki so ji bili očitani, res ugotovljeni v Franciji, vendar storjeni v Nemčiji, saj je bilo vozilo tam tiste dni, za katere se ji očita, da ni poskrbela za vstavitev voznikove kartice v nadzorno napravo. Drugič, niti francosko pravo na podlagi načela teritorialnosti v kazenskem pravu niti člen 19(2) Uredbe št. 561/2006 naj ne bi francoskim organom, ki so ugotovili prekrške, dovoljevala uvedbe postopka zoper storilca, kadar so bile kršitve storjene na ozemlju druge države članice Unije.

17. Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) je v sodbi z dne 2. maja 2018 te trditve zavrnilo s presojo, da se za dejstva, ugotovljena pri kontroli cestnega prometa, uporabljajo določbe člena L. 3315-5 zakonika o prometu, ki je bil sprejet za uporabo Uredbe št. 3821/85. K temu je dodalo, da člen 19(2) Uredbe št. 561/2006 vsebuje izrecno izjemo od načela teritorialnosti pregona kršitve. Navedlo je, da se ta izjema izrecno nanaša na Uredbo št. 561/2006, iz česar je izpeljalo, da zajema tudi kršitve Uredbe št. 3821/85, saj se člen 19(1) Uredbe št. 561/2006 nanaša tudi na Uredbo št. 3821/85.

18. Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) je zato zavrnilo ugovor nepristojnosti, ki ga je uveljavljala oseba, zoper katero je bil uveden postopek v glavni stvari, in potrdilo globo v višini 10.125 EUR, ki je bila na prvi stopnji naložena zaradi kršitve zakonodaje o pogojih dela v cestnem prometu.

19. Oseba, zoper katero je bil uveden postopek, je zoper sodbo Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) vložila kasacijsko pritožbo. Po tem, ko je v bistvu povzela trditve, ki jih je navedla v postopku na prvi stopnji, je Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) predlagala, naj Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje, da bo odgovorilo na to vprašanje. Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) je še očitala, da ni odgovorilo na njene trditve, da ni mogla storiti dejanj, za katera je predpisana kazen, ker se zakonodaja o trajanju vožnje in času počitka ne uporablja za linijske prevoze, krajše od 50 km. Trdi, da je mogoče pri takih prevozih tahograf nastaviti na „out of scope“ (zunaj področja uporabe), vozniku pa ni treba vstaviti voznikove kartice.

20. V teh okoliščinah je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se določbe odstavka 2 člena 19 [Uredbe št. 561/2006], v skladu s katerimi ‚[d]ržava članica omogoči pristojnim organom, da naložijo kazen podjetju in/ali vozniku za kršitev te uredbe, ugotovljen[o] na njenem ozemlju, za katero še ni bila naložena kazen, tudi če je bila kršitev storjena na ozemlju neke druge države članice ali tretje države‘, uporabljajo samo za kršitve določb navedene uredbe ali tudi za kršitve določb [Uredbe št. 3821/85], ki je bila nadomeščena z [Uredbo št. 165/2014]?

2. Ali je treba člen 3(a) Uredbe št. 561/2006 razlagati tako, da voznik sme odstopiti od določb odstavkov 2 in 7 člena 15 Uredbe št. 3821/85, [ki je bila nadomeščena z Uredbo št. 165/2014], v skladu s katerimi mora voznik na zahtevo inšpektorja predložiti tahografske vložke in vse zapise za tekoči dan in predhodnih 28 dni, če je 28 dni uporabljal vozilo za vožnje, od katerih se za nekatere uporabljajo določbe zgoraj navedene izjeme, za druge pa ne velja nobena izjema pri uporabi nadzorne naprave?“

21. Pisna stališča sta predložili francoska vlada in Evropska komisija. Francoska vlada in Komisija sta tudi pisno odgovorili na vprašanja Sodišča.

IV. Analiza

22. Ti sklepni predlogi imajo spodaj navedeno zgradbo. Najprej bom odgovoril na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, saj je bolj logično, da se pred vprašanjem kazni opredelita narava in obseg obveznosti voznikov vozil, ki izhajata iz člena 15 Uredbe št. 3821/85, če ta vozila načeloma spadajo na področje uporabe Uredbe št. 561/2009, vendar se včasih uporabljajo tudi za linijske prevoze, krajše od 50 km (razdelek A). Nato bom preučil prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki se posebej nanaša na organe z ozemeljsko pristojnostjo za sankcioniranje kršitev teh obveznosti (razdelek B).

A. Drugo vprašanje: Katere obveznosti so bile na podlagi Uredbe št. 3821/85 naložene voznikom vozil, ki se uporabljajo mešano?

23. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali mora vsak voznik vedno upoštevati obveznosti na podlagi člena 15 Uredbe št. 3821/85,[5] tudi če se isto vozilo uporablja „mešano“, torej hkrati za linijske prevoze, krajše od 50 km, in za daljše prevoze. Natančneje, kakšen je morebitni vpliv izjeme, določene s členom 3(a) Uredbe št. 561/2006, na obseg teh obveznosti v okviru uporabe takega vozila za linijske prevoze, krajše od 50 km?

24. Francoska vlada meni, da mora voznik vozila, opremljenega z nadzorno napravo, vedno upravičiti svojo dejavnost vožnje, vključno z delom te dejavnosti, ki spada na področje uporabe izjeme, določene s členom 3(a) Uredbe št. 561/2006, saj je del njegove dejavnosti urejen s to uredbo.

25. Komisija meni, da mora voznik vozila, če se to uporablja mešano, svojo kartico vstaviti takoj, ko vozilo uporablja v okviru prevoza, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 561/2006. Čeprav vozniku ni treba vstaviti kartice, ko vozi „zunaj področja uporabe“, je bistveno, da se ta čas vožnje na voznikovi kartici kljub vsemu zapiše kot „drugo delo“, pa naj bo to samodejno z vstavitvijo kartice med vožnjo „zunaj področja uporabe“ ali z ročno funkcijo, s katero je opremljen tahograf, ob ponovnem začetku izvajanja dejavnosti s področja uporabe Uredbe.

26. Na splošno se strinjam z analizo Komisije.

[5] Zdaj nadomeščen s členi od 34 do 36 Uredbe št. 165/2014.

27. Menim, da kadar vozilo ni *namenjeno izključno* prevozu potnikov v linijskih prevozih, katerih linija ni daljša od 50 km v smislu člena 3(a) Uredbe št. 561/2006, je pa namenjeno *mešani uporabi*, to vozilo v celoti spada na področje uporabe te uredbe. To pomeni, da mora vsak voznik tega vozila izpolniti obveznosti, ki izhajajo zlasti iz člena 15 Uredbe št. 3821/85, tudi v okviru občasne uporabe vozila za linijske prevoze, krajše od 50 km.

28. Uvodoma je treba navesti, da morajo vozniki v skladu s členom 15 Uredbe št. 3821/85 zapisovati čas vožnje, drugo delo, čas pripravljenosti ter čas odmora med delom in dnevnega počitka, da se lahko v primeru kontrole preveri, ali vsak voznik upošteva pravila v zvezi s trajanjem vožnje, odmori in časom počitka, določena v poglavju II Uredbe št. 561/2006, vendar se obseg teh obveznosti ne spreminja glede na identiteto voznika ali vrsto prevoza, ki se opravlja, ampak glede na uporabljeno *vozilo*. Uporaba Uredbe št. 561/2006 – s katero je pogojena uporaba Uredbe št. 3821/85 in obveznosti, ki izhajajo iz nje –[6] je namreč pozitivno[7] in negativno[8] opredeljena glede na lastnosti vozil in/ali njihovo posebno namembnost. Iz tega torej izhaja, da je bil vsak voznik vozila, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 561/2006, zavezan k izpolnjevanju obveznosti zapisovanja različnih podatkov, povezanih z vožnjo, ki izhajajo iz člena 15 Uredbe št. 3821/85.

29. Ali se torej za vozilo, namenjeno mešani uporabi, v celoti uporablja Uredba št. 561/2006 ali pa se zanj lahko uporablja izjema iz člena 3(a) te uredbe, ki določa, da se navedena uredba ne uporablja za prevoz po cesti z „vozili za prevoz potnikov v linijskih prevozih, če linija ni daljša od 50 km“?

30. Menim, da te izjeme ni mogoče razlagati tako, da vključuje občasno uporabo nekaterih vozil za linijske prevoze, krajše od 50 km. Nanaša se zgolj na uporabo vozil, namenjenih izključno prevozu potnikov v linijskih prevozih, če linija ni daljša od 50 km.

31. Najprej, v skladu z ustaljeno sodno prakso izjeme ni mogoče razlagati tako, da njeni učinki presegajo tisto, kar je nujno za zagotovitev varstva interesov, ki ga želi zagotoviti. Poleg tega je treba obseg izjem opredeliti ob upoštevanju ciljev zadevne zakonodaje.[9] To pomeni, da je treba izjemo iz člena 3(a) Uredbe št. 561/2006 razlagati ozko.

32. Dalje, člen 3(a) Uredbe št. 561/2006 se nanaša zgolj na vozila „[namenjena] za“ prevoz potnikov v „linijskih prevozih“, če linija ni daljša od 50 km. To besedilo napeljuje na to, da se navedena izjema uporablja zgolj za vozila, namenjena *izključno* prevozu potnikov v okviru kratkih voženj, krajših od 50 km, s „prevozi, s katerimi se zagotovi prevoz potnikov v določenih časovnih presledkih na določenih linijah“.[10] Konkretno gre lahko za vozila za mestni prevoz, šolske avtobuse, ki prevažajo šolarje od doma do šole in od šole do doma, ali avtobuse, ki prevažajo

6 Iz člena 3 Uredbe št. 3821/85 je razvidno, da je področje uporabe te uredbe enako kot področje uporabe Uredbe št. 561/2006.

7 V členu 2(1) Uredbe št. 561/2006 je pojasnjeno, da se navedena uredba uporablja za prevoz po cesti blaga, kjer največja dovoljena masa vozil presega 3,5 tone, in potnikov z vozili, ki so zaradi svoje konstrukcije ali stalne opreme primerna za prevoz več kot devetih oseb in so temu tudi namenjena.

8 Člen 3 Uredbe št. 561/2006 določa nekaj izjem, opredeljenih glede na vrste vozil. Med vozili, za katera se Uredba št. 561/2006 ne uporablja, se člen 3 – poleg izjeme iz zadeve iz postopka v glavni stvari – nanaša na primer na vozila z največjo dovoljeno hitrostjo, ki ne presega 40 kilometrov na uro, vozila oboroženih sil ali civilne zaščite, vozila, ki se uporabljajo za medicinske namene, ali „komercialn[a] vozil[a], ki imajo zgodovinski status […] in ki se uporabljajo za nekomercialni prevoz potnikov ali blaga“. Glej tudi člen 13(1) Uredbe št. 561/2006.

9 Glej na primer sodbo z dne 3. oktobra 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, točka 20 in navedena sodna praksa).

10 Kot je to razvidno iz opredelitve „linijskih prevozov“ v členu 4(n) Uredbe (EGS) št. 561/2006, v katerem je napoteno na člen 2(1) Uredbe Sveta št. 684/92 z dne 16. marca 1992 o skupnih pravilih za mednarodni avtobusni prevoz potnikov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 306), ki je zdaj razveljavljena.

delavce od doma do podjetja in od podjetja do doma.[11] Torej so s področja uporabe člena 3(a) Uredbe št. 561/2006 izključena vozila, ki se na pobudo prevoznika morda občasno uporabljajo[12] za prevoz potnikov na krajših vožnjah, zlasti ker ta vozila ne zagotavljajo „linijskih prevozov“.[13]

33. Drugačna (po predpostavki širša) razlaga člena 3(a) Uredbe št. 561/2006 ne bi bila v nasprotju le s cilji Uredbe, to je izboljšati pogoje dela in varnost v cestnem prometu, ampak tudi z obveznostjo, da se voznikom in pristojnim osebam v prevoznih podjetjih zagotovi pravna varnost.

34. Mogoče si je namreč zamisliti položaj, ko bi isti voznik vozilo uporabil za dolgo vožnjo, daljšo od 50 km, takoj zatem (ali pred tem) pa za vožnjo, krajšo od 50 km (ali več takih voženj). Cilja izboljšanja pogojev dela in varnosti v cestnem prometu nujno narekujeta, da tak edini voznik zapisuje vse svoje podatke, povezane z vožnjo, da lahko inšpektorji preverijo, da ta voznik ni kršil določb poglavja II Uredbe št. 561/2006, in sicer ne glede na vrsto vožnje, opravljeno z navedenim vozilom.[14] Dejstvo, da voznik vozi vozilo, pa čeprav na krajši vožnji, namreč pomeni obdobje njegove resnične dejavnosti, ki lahko vpliva na vožnjo in med katerim ne razpolaga prosto s svojim časom.[15]

35. Prav tako lahko v primeru kontrole pride do neskladij – za kar se zdi, da se je zgodilo v zadevi iz postopka v glavni stvari – med podatki za zadnjih 24 ur v zvezi z *vozilom* in podatki v zvezi z *voznikom*, zlasti v primeru uporabe nastavitve „out of scope“. Ker bi lahko taka neskladja včasih prikrivala neupoštevanje različnih obdobij, določenih v poglavju II Uredbe št. 561/2006, in sicer pod krinko mešane uporabe vozila, zaradi katere bi bilo dovoljeno tahograf nastaviti na „out of scope“ in ne zapisovati upoštevnih podatkov, je v interesu voznika (in v obravnavani zadevi pristojne osebe v podjetju), da te podatke zapisuje, da bo lahko neskladja utemeljil s predložitvijo spremnih dokumentov v zvezi z uporabo vozila. S predlagano razlago člena 3(a) Uredbe št. 561/2006 je torej mogoče okrepiti pravno varnost voznika in pristojne osebe v podjetju.

36. Iz tega sledi, da mora v tem primeru vsak voznik vozila, ki sicer spada na področje uporabe Uredbe št. 561/2006, vendar se uporablja mešano, izpolniti obveznosti, določene s členom 15 Uredbe št. 3821/85.

B. Prvo vprašanje: Kdo lahko kaznuje?

37. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, kateri so pristojni organi, ki imajo pravico preganjati kršitve Uredbe št. 3821/85: ali so to samo organi države članice, v kateri je bila kršitev storjena, ali so to lahko tudi organi države, na katere ozemlju kršitev ni bila storjena, ampak je bila tam zgolj ugotovljena?

[11] Glej na primer sodbo z dne 2. marca 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), v kateri je Sodišče odločilo, da za prevoz delavcev od doma na delovno mesto, ki ga organizira njihov delodajalec in katerega linija ni daljša od 50 km, velja izjema iz člena 3(a) Uredbe št. 561/2006.

[12] Glej opredelitev občasnega prevoza iz člena 2(3) Uredbe št. 684/92.

[13] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 30. aprila 1998, Clarke & Sons in Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), v kateri je Sodišče odločilo, da prevoz potnikov, ki ga je organizator potovanj večkrat organiziral v okviru rezervacije aranžmaja, za enosmerno vožnjo med letališčem in hotelom z morebitnim postankom pri turistični znamenitosti, pri čemer natančna vožnja ni bila predhodno določena, ne pomeni linijskega prevoza v smislu izjeme, določene z uredbo, ki je veljala pred Uredbo št. 561/2006.

[14] Glej v zvezi s tem po analogiji tudi člen 6(5) Uredbe št. 561/2006, ki določa, da vsak voznik kot „drugo delo“ zapiše vsak čas, porabljen za vožnjo vozila, ki se uporablja za komercialne dejavnosti, ki ne spadajo na področje uporabe te uredbe. Glej tudi sodbo z dne 18. januarja 2001, Skills Motor Coaches in drugi (C-297/99, EU:C:2001:37), v kateri je Sodišče vozniku vozila A, ki je spadalo na področje uporabe Uredbe št. 561/2006, naložilo, da mora zapisovati vso svojo dejavnost vožnje, tudi ko jo v okviru svojega dela opravlja z vozilom B, ki ne spada na področje uporabe navedene uredbe.

[15] Glej še vedno po analogiji sodbo z dne 18. januarja 2001, Skills Motor Coaches in drugi (C-297/99, EU:C:2001:37, točka 37).

38. Menim, da na to vprašanje ni treba odgovoriti, saj se zdi – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je bila zadevna kršitev *hkrati* storjena *in* ugotovljena na francoskem ozemlju, zato lahko organi te države njenega storilca kaznujejo, če je v nacionalnem pravu določena ustrezna pravna podlaga (podrazdelek 1). Vendar želim zaradi izčrpnosti še dodati, da država članica na podlagi člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 ne more kaznovati kršitve Uredbe št. 3821/85, če ne obstaja navezna okoliščina med storjeno kršitvijo in to državo članico (podrazdelek 2).

1. Katera kršitev in na katerem ozemlju?

39. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je bila oseba, zoper katero je bil uveden postopek v glavni stvari, obsojena na globo v višini 10.125 EUR, ker je *v Nemčiji* devetkrat storila prekršek, ker voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf vozila, za kar je zagrožena kazen v skladu s členom L. 3315-5, prvi odstavek, zakonika o prometu. Vendar je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe kot kraj storitve tega kaznivega dejanja izrecno naveden tudi *Versailles (Francija)*. Poleg tega predložitveno sodišče navaja, da se kršitev, ki je v francoskem pravu določena s členom L. 3315-5 zakonika o prometu, ujema s kršitvijo, opredeljeno v členu 15(7) Uredbe št. 3821/85, ki ni to, da voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf, ampak nezmožnost predložitve zapisov za predhodnih 28 dni.

40. Zaradi teh neskladij sem nekoliko zmeden glede točne narave kršitve, ki so jo ugotovili nacionalni organi. Ali je bil pregon zoper to osebo uveden zaradi prekrška, ki se nanaša na to, da voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf, kot je določen v francoskem pravu, in ki je bil ugotovljen v Franciji, vendar je bil večkrat storjen v Nemčiji? Ali pa je bil postopek zoper njo uveden zato, ker v Franciji ni bila zmožna predložiti zahtevanih zapisov za 28 dni pred kontrolo, s čimer je kršila člen 15(7) Uredbe št. 3821/85?

41. Na ti vprašanji bodo morala odgovoriti nacionalna sodišča. Vendar se zdi, da se spor o glavni stvari *formalno* umešča v prvo možnost, čeprav dejansko *materialno* izhaja iz druge.

42. Najprej je treba navesti, da pravo Unije voznikom vozil, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 561/2006, ne nalaga, da morajo imeti voznikovo kartico v vseh okoliščinah. Ugotoviti je namreč treba, da ne samo, da vsa vozila niso opremljena z nadzorno napravo, ki deluje z voznikovo kartico,[16] ampak je bilo v členu 15(7)(a)(ii) Uredbe št. 3821/85 tudi izrecno pojasnjeno, da je to, da voznik inšpektorju predloži voznikovo kartico, obvezno samo (kar je logično), „če jo ima“.[17] Kot pa je bilo v teh sklepnih predlogih že navedeno,[18] mora voznik zapisovati (in v primeru kontrole predložiti) upoštevne podatke, da se je tako mogoče prepričati o pravilni uporabi pravil, določenih v poglavju II Uredbe št. 561/2006. Za to je s členom 15(7) navedene uredbe določenih več vrst spremnih dokumentov, ki zajemajo vse od tahografskih vložkov do voznikove kartice in – veliko preprosteje – „vseh ročnih zapisov in izpisov“ za tekoči dan in predhodnih 28 dni.

[16] Voznikova kartica ni vključena v Prilogo I k Uredbi št. 3821/85v zvezi z analognimi tahografi. V tem primeru delodajalec voznikom vozil, opremljenih z nadzorno napravo v skladu s to prilogo, izda samo tahografske vložke.

[17] Glej tudi člen 14(3) Uredbe št. 3821/85, v skladu s katerim država članica celo v primeru vozil, opremljenih z nadzorno napravo v skladu s Prilogo IB (digitalni tahograf), *lahko* od voznika, za katerega se uporabljajo določbe Uredbe št. 561/2006, zahteva, da je imetnik voznikove kartice.

[18] Točka 28 teh sklepnih predlogov.

43. Iz tega izhaja, da to, da voznikova kartica ni bila vstavljena v tahograf, samo po sebi in obravnavano ločeno še ni kršitev Uredbe št. 3821/85.[19] Iz tega prav tako izhaja, da je kršitev obveznosti, določenih s členom 15(7) Uredbe, *nezmožnost predložitve spremnih dokumentov*, s katerimi bi bilo mogoče dokazati pravilno uporabo vozila v 28 dneh pred kontrolo.[20]

44. Kot pa je pravilno navedla Komisija, je taka kršitev nujno storjena na ozemlju države članice, ki jo je ugotovila. Če torej ta država članica za to razpolaga z ustrezno pravno podlago, imajo organi navedene države v skladu z načelom teritorialnosti v kazenskem pravu storilcu te kršitve pravico naložiti kazen, tudi če ni rezident.[21]

2. Obseg člena 19(2) Uredbe št. 561/2006

45. Čeprav menim, da na prvo vprašanje predložitvenega sodišča ni treba formalno odgovoriti, saj to ni nujno za rešitev spora, bom ob upoštevanju predpostavke upoštevnosti vprašanj za predhodno odločanje in naloge, dodeljene generalnim pravobranilcem, nanj kljub temu na kratko odgovoril.

46. V skladu s členom 19(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 561/2006 „[d]ržava članica omogoči pristojnim organom, da naložijo kazen podjetju in/ali vozniku za kršitev te uredbe, ugotovljen[o] na njenem ozemlju, za katero še ni bila naložena kazen, tudi če je bila kršitev storjena na ozemlju kake druge države članice ali tretje države“. Člen 19(2) torej jasno napotuje na kršitev *te uredbe*.

47. Francoska vlada in Komisija se v nasprotju z besedilom člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 večinoma opirata na sistematično in teleološko razlago, iz katerih sta izpeljali, da je s členom 19(2) Uredbe št. 561/2006 državam članicam dovoljeno kaznovati tako kršitve te uredbe kot tudi Uredbe št. 3821/85, če so bile te kršitve zgolj ugotovljene na njihovem ozemlju, čeprav so bile storjene v drugi državi članici ali tretji državi. Ti zadevni stranki menita, da navedeni uredbi tvorita neločljivo celoto. Učinkovitost Uredbe št. 561/2006 naj bi temeljila na uporabi Uredbe št. 3821/85, saj naj bi bila za njeno izvajanje potrebna nadzorna naprava. Poleg tega, ker se z obema uredbama uresničujejo isti cilji, ne le, da bi bilo logično, ampak ob upoštevanju čezmejne narave dejavnosti cestnega prevoza tudi nujno, da se organom države članice omogoči sankcioniranje kršitev navedenih uredb, ugotovljenih na ozemlju te države, saj bi se v nasprotnem primeru poleg povečanja kršitev zvišalo tudi število nesreč.

48. Komisija posebej poudarja, da ob upoštevanju pripravljalnih dokumentov izrecna navedba Uredbe št. 3821/85 členu 19(2) Uredbe št. 561/2006 ni bila namerno izpuščena. Čeprav v prvotnem predlogu uredbe Komisije ni bilo nobenega „pravila o ekstrateritorialni pristojnosti“, je treba to dejansko pripisati dejstvu, da tako pravilo ni potrebno, saj ni nikakršne ekstrateritorialnosti. Namen tega člena 19 naj ne bi bil izoblikovanje nacionalnega sistema kazni, ampak sistema kazni Unije, ki se uporablja za celotno ozemlje Unije. V tem okviru so lahko države članice že odtlej – če jim je to le dovoljeval njihov nacionalni sistem – določile kazni za kršitve, ki so jih njihovi pristojni organi zgolj ugotovili na tem ozemlju. Novi odstavek 2, ki ga v predlogu Komisije ni bilo in je bil vnesen na podlagi pripravljalnih dokumentov, je imel prvotno en sam namen, in sicer to možnost spremeniti v obveznost. Nato se je besedilo člena 19(2) dokumenta, ki je postal Uredba št. 561/2006, razvilo v smeri neobstoja obveznosti.

[19] To potrjuje tudi Priloga III k Direktivi 2006/22, v kateri ni priporočena določitev takega kaznivega dejanja.

[20] Kršitev I3, za katero se s Prilogo III k Direktivi 2006/22 priporoča opredelitev kot kaznivo dejanje (glej točko 10 teh sklepnih predlogov).

[21] Glej v zvezi s tem člen 19(3), prva alinea, Uredbe št. 3821/85.

49. S tem pristopom se ne strinjam. Člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 po mojem mnenju ni mogoče razlagati tako, da se na področje uporabe te uredbe zgolj na podlagi tega, da se z Uredbo št. 3821/85 dopolnjujeta, vključijo kršitve zadnjenavedene, čeprav se ta določba nanjo izrecno ne nanaša.

50. Prvič, čeprav imata odstavka 1 in 4 člena 19 Uredbe št. 561/2006 prečno razsežnost, saj napotujeta hkrati na Uredbo št. 561/2006 in Uredbo št. 3821/85, sta ta odstavka zelo splošna in se z njima državam članicam zgolj nalaga, da morajo vzpostaviti sistem kazni v primeru kršitve ene ali druge od navedenih uredb. Njun cilj se torej razlikuje od zelo posebnega cilja odstavka 2 navedenega člena 19: omogočiti ekstrateritorialne kazni.

51. Drugič, čeprav se Uredba št. 3821/85 in Uredba št. 561/2006 nedvomno dopolnjujeta,[22] Priloga III k Direktivi 2006/22 jasno razlikuje med skupino kršitev Uredbe št. 561/2006 (neupoštevanje pravil v zvezi s posadko, časom vožnje, odmori, časom počitka in vrstami plačila) in skupino kršitev Uredbe št. 3821/85 (neupoštevanje pravil zlasti v zvezi z vgradnjo nadzorne naprave, uporabo te naprave, voznikove kartice in tahografskega vložka, navedbami, ki jih je treba vnesti, ali predložitvijo dokumentov). Zakonodajalec Unije torej ločuje med obema skupinama kršitev,[23] zato ni mogoče z gotovostjo trditi, da je to, da v člen 19(2) Uredbe št. 561/2006 ni izrecno vključil kršitev Uredbe št. 3821/85, posledica preproste nenamerne izpustitve. Tako bi bilo čisto mogoče kot protiutež trditvam Komisije trditi, da to, da zgolj v členu 19(2) Uredbe št. 561/2006 ni nikjer napoteno na Uredbo št. 3821/85, poudarja ravno nasprotno, in sicer, da se je zakonodajalec Unije namerno odločil za tako izpustitev.[24]

52. Tretjič, kadar zakonodajalec Unije državam članicam podeli pristojnost za kaznovanje kršitev, storjenih na ozemlju drugih držav članic, to očitno stori izrecno in omejeno, o čemer pričajo tudi drugi zakonodajni akti. Tako se na primer na podlagi člena 11 Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava,[25] sprejete na podlagi člena 83(2) PDEU,[26] razširitev pristojnosti države članice za naložitev kazni v zvezi s kaznivimi dejanji, storjenimi *zunaj* njenega ozemlja, pogojuje z nujno obvestitvijo Komisije in hkrati z zahtevo po navezni okoliščini med zadevno kršitvijo in to državo članico.[27] Iz te ponazoritve je razvidno, da zakonodajalec Unije, če želi državi članici omogočiti kaznovanje kršitve, ki ni bila storjena na njenem ozemlju, to stori izrecno, natančno in samo za kršitve, pri katerih poleg tega obstaja navezna okoliščina s to državo.[28]

[22] Uredba št. 3821/85 se neposredno navezuje na Uredbo št. 561/2006. Čeprav je njen neposredni cilj voznikom naložiti zapisovanje nekaterih podatkov v zvezi z vožnjo, je njen končni cilj prav omogočiti inšpektorjem, da se na podlagi različnih vrst spremnih dokumentov prepričajo, da so bila pravila iz poglavja II Uredbe št. 561/2006 upoštevana. Glej na primer sodbo z dne 26. septembra 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, točka 28).

[23] Strinjati se je treba, da v praksi to razlikovanje ni vedno tako jasno, saj lahko nekatera ravnanja hkrati pomenijo kršitev Uredbe št. 3821/85 in kršitev Uredbe št. 561/2006 (glej na primer sodbi z dne 9. junija 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), in z dne 26. septembra 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772)).

[24] K temu je treba še dodati, da zakonodajalec Unije besedila člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 ni spremenil niti v zadnji različici z dne 20. avgusta 2020 po spremembi, vneseni z Uredbo 2020/1054 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 (UL 2020, L 249, str. 1).

[25] UL 2017, L 198, str. 29.

[26] Ki določa: „Če se izkaže, da je približevanje določb kazenske zakonodaje in drugih predpisov držav članic nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katero veljajo harmonizacijski ukrepi, se lahko z direktivami določijo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na zadevnem področju."

[27] V skladu s členom 11(3) Direktive 2017/1371 država članica obvesti Komisijo, kadar se odloči razširiti svojo pristojnost na kazniva dejanja, storjena zunaj njenega ozemlja, v vseh naslednjih primerih: (a) storilec je oseba z običajnim prebivališčem na njenem ozemlju, (b) kaznivo dejanje je storjeno v korist pravne osebe s sedežem na njenem ozemlju ali (c) storilec je njen uradnik, ki deluje v okviru svoje uradne dolžnosti.

[28] Za še en podoben primer glej člen 10 Direktive 2014/57/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (direktiva o zlorabi trga) (UL 2014, L 173, str. 179).

53. Nazadnje in v povezavi z že navedenim, iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da načelo zakonitosti v kazenskem pravu zahteva, da se kazniva dejanja in kazni, ki so zagrožene zanje, jasno opredelijo z zakonom. Ta pogoj je izpolnjen, ko lahko naslovnik norme iz besedila zadevne določbe in po potrebi s pomočjo njene razlage, ki jo podajo sodišča, razbere, za katera dejanja in opustitve je kazensko odgovoren.[29]

54. Na koncu namreč šteje besedilo (evropskega) zakona, kot je bilo sprejeto. Niso pa pomembni nameni in ideje, ki so bili sicer predstavljeni v zakonodajnem postopku, vendar niso izraženi v besedilu, kar še toliko bolj velja za tisto, kar se je zakonodajalec odločil izpustiti. Če zakonodajalec ni bil sposoben nedvoumno zapisati, kaj je nameraval doseči, je to, da se skuša to z razlago storiti pozneje, problematično, saj so zadevni posamezniki lahko upravičeno imeli drugačno stališče.[30] Tako ravnanje postane še toliko bolj problematično, če dejansko pripelje do tega, da se po analogiji ali zaradi medsebojne povezanosti ravnanja kaznujejo brez izrecne zakonske podlage. Na področju kazenskega prava morajo biti ravnanja, za katera je zagrožena kazen, natančno in jasno opredeljena vnaprej.

55. Torej – in v nasprotju s trditvijo francoske vlade – ob upoštevanju besedila člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 tega, da se na podlagi te določbe preganjajo kršitve Uredbe št. 3821/85, ki so bile ugotovljene, ne pa tudi storjene na ozemlju ene od držav članic, zagotovo ni mogoče šteti kot razumno predvidljivo za osebo, ki v zvezi s tem nosi posledice.

56. Iz tega sledi, da s členom 19(2) Uredbe št. 561/2006, kot je trenutno v veljavi, organom države članice ni podeljena pristojnost za to, da pristojni osebi v podjetju in/ali vozniku vozila, ki spada na področje uporabe te uredbe, naložijo kazen za kršitev Uredbe št. 3821/85, ki ni bila storjena na ozemlju te države članice in v zvezi s katero s to državo članico ne obstaja nobena druga navezna okoliščina.

57. Naj za konec še priznam, da taka rešitev ni povsem zadovoljiva. Ob upoštevanju dejstva, da se ti uredbi močno dopolnjujeta, bi bilo morda v člen 19(2) Uredbe št. 561/2006 primerno vključiti kršitve Uredbe št. 3821/85.[31] Kot pa sem že poudaril, primernost še ne pomeni zakonitosti, še zlasti ne v kazenskem pravu. Če naj se trenutno besedilo člena 19(2) Uredbe št. 561/2006 šteje za pomanjkljivo,[32] je njegova sprememba v pristojnosti zakonodajalca Unije.

V. Predlog

58. Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

– Člen 3(a) Uredbe (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom je treba razlagati

[29] Glej na primer sodbe z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 71); z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 40), in z dne 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, točka 51).

[30] Glej moje sklepne predloge v zadevi Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, točke od 119 do 123). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

[31] Sodišče je v sodbi z dne 26. septembra 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, točka 30), že odločilo, da „glede na čezmejno naravo dejavnosti cestnega prevoza razlaga člena 19(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 561/2006, v skladu s katero države članice pristojnim organom omogočijo, da naložijo kazen za kršitev, ugotovljeno na [njihovem] ozemlju, tudi če je bila kršitev storjena na ozemlju kake druge države članice ali tretje države, bolje izpolnjuje cilje, ki jih uresničuje ta uredba“. Ta trditev se lahko *mutadis mutandis* v celoti uporabi tudi za kršitve Uredbe št. 3821/85.

[32] Kar po mojem mnenju ne drži nujno, in sicer iz razlogov, predstavljenih v točkah od 39 do 44 teh sklepnih predlogov.

tako, da se uporablja samo za vozila, namenjena izključno prevozu potnikov v linijskih prevozih, če linija ni daljša od 50 km. Ob mešani uporabi vozila v okoliščinah, kakršne so te iz zadeve iz postopka v glavni stvari, so bile vsakemu vozniku naložene obveznosti, ki izhajajo iz člena 15 Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 z dne 20. decembra 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu.

– S členom 19(2) Uredbe št. 561/2006, kot je trenutno v veljavi, organom države članice ni podeljena pristojnost za to, da pristojni osebi v podjetju in/ali vozniku vozila, ki spada na področje uporabe te uredbe, naložijo kazen za kršitev Uredbe št. 3821/85, ki ni bila storjena na ozemlju te države članice in v zvezi s katero s to državo članico ne obstaja nobena druga navezna okoliščina.